



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2015



Mars 2017



# Cour des Comptes

## *Rapport public 2015*

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: [pchcmada@yahoo.fr](mailto:pchcmada@yahoo.fr)



# LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCPDC	Agence Comptable Centralisateur des Postes Diplomatiques et Consulaires
ACCTDP	Agence Comptable Centralisateur du Trésor et de la Dette Publique
ACFCV	Agence Comptable des Fonds et Contre - Valeur
AD	Arrêt Définitif
AES	Alimentation en Eau dans le Sud
AP	Arrêt Provisoire
AIRMAD	Air Madagascar
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies et de Communication
ATT	Agence des Transports Terrestres
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
BA	Budgets Annexes
BC	Bon de Commande
BCSE	Bordereau de Crédits Sans Emploi
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
BTA	Bon du Trésor par Adjudication
CAB	Contrôle des Actes Budgétaires
CCAL	Chèques Carburants et Lubrifiants
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNEAGR	Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural
CTACP	Cellule Technique Chargée de l'Arrêté des Comptes Publics
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo
DGC	Déclaration Générale de Conformité
DGB	Direction Générale du Budget
DGT	Direction Générale du Trésor
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
EPL	Etablissements Publics Locaux
EPN	Etablissements Publics Nationaux
FPP	Fiche Pluriannuelle de Performance
IBS	Impôts sur le Bénéfice des Sociétés
FCV	Fonds de Contre-Valeur
IRR	Initiatives à Résultats Rapides
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MADARAIL	Madagascar Railways
MINEAU	Ministère de l'Eau
MINTRANSPORT	Ministère des Transport
MFB	Ministère des Finances et du Budget

ND	Non Disponible
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OCFP	Organes de Contrôle des Finances Publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMERT	Office Malgache d'Etudes et de Régulation des TELECOM
PAGI	Projet d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle
PAOMA	Paositra Malagasy
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PLR	Projet de Loi de Règlement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publiques
SAMIFIN	Sampandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola
SGAB	Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SNISE	Système National Intégré de Suivi Evaluation
SOREA	Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement
SPECL	Système de Paiement Electronique des dépenses en Carburant et Lubrifiant
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TEF	Titre d'Engagement Financier
TMA	Trésorerie Ministérielle de l'Agriculture
TF	Tribunaux Financiers
TG	Trésorerie Générale
TME	Trésorerie Ministérielle de l'Enseignement
TMSP	Trésorerie Ministérielle de la Santé Publique
TPE	Terminaux de Paiement Electronique
TP	Trésorerie Principale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

# GLOSSAIRE

**Activités** : Actions qui doivent être entreprises pour produire les résultats intermédiaires attendus.

**Agent comptable** : Appellation de divers comptables de l'Etat et d'autres organismes publics.

**Allocation (d'une dépense)** : Reconnaissance par la Juridiction financière de l'exécution régulière d'une dépense, relativement à un comptable qui en était chargé. (contraire "rejet").

**Appel** : Vote de recours ordinaire d'infirmité ou d'annulation ouverte devant la Cour des comptes contre les jugements prononcés à titre définitif par les Tribunaux financiers.

**Assistant de vérification** : Agent de l'Etat appelé à assister les Magistrats de la Juridiction financière dans l'exercice de leurs compétences.  
L'assistant de vérification est tenu au secret professionnel.

**Blocage de crédit** : Gel ou annulation des crédits devenus sans objet ou pour toute autre raison après accord du Ministre intéressé.

**Budget de programme** : Orientation du budget axé sur les résultats et les programmes.

**Budget en déséquilibre** : Cas de la saisine du Tribunal Financier par le représentant de l'Etat lorsque le budget d'une collectivité territoriale décentralisée ou d'un établissement public local n'a pas été voté en équilibre réel.

**Budget non adopté** : Cas de saisine du Tribunal Financier par le représentant de l'Etat lorsque le budget d'une collectivité territoriale décentralisée ou d'un établissement public local n'a pas été adopté dans les délais

**Budget primitif** : Acte par lequel les prévisions et autorisations budgétaires sont initialement données par l'organe délibérant d'une collectivité territoriale décentralisée ou d'un établissement public.

**Comptable patent** : Comptable public régulièrement investi de cette qualité

**Comptable public** : Agent de l'Etat assermenté seul habilité, d'une part, à payer les dépenses et à recouvrer les recettes d'une personne publique, d'autre part, à manier et conserver les fonds et valeurs appartenant ou confiés à celle-ci, toutes opérations dont il assume la responsabilité personnelle et pécuniaire.

**Compte de gestion** : Document chiffré par lequel un comptable public justifie devant le juge financier les opérations qu'il a exécutées.

**Contrôle des actes budgétaires** : Compétence de nature administrative attribuée par le législateur aux Tribunaux financiers amenés, dans certains cas, à émettre des avis sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre des budgets locaux.

**Contrôle juridictionnel des comptes :** Jugement des comptes produits par un comptable public aux juges financiers.

**Crédits évaluatifs:** Prévisions de dépenses obligatoires dont le règlement ne saurait souffrir d'insuffisance de crédits.

**Crédits limitatifs:** Crédits correspondant à des dépenses qui ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des inscriptions budgétaires.

**Débet :**

1- Situation d'un comptable public qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision juridictionnelle, après l'examen de ses comptes ;

2- Somme mise à la charge du comptable public par jugement de la juridiction financière

**Délibération :** Décision prise par l'organe délibérant d'une Collectivité Territoriale Décentralisée.

**Délibéré :** Discussion par une formation d'une juridiction financière après examen d'un rapport ou d'un projet d'avis. Le délibéré est toujours secret.

**Dépassement de crédits:** Situation dans laquelle les dépenses effectuées sont supérieures au montant des crédits ouverts.

**Dépenses obligatoires :** Dépenses nécessaires à l'acquittement d'une dette exigible ou celle pour laquelle la loi l'a expressément décidée.

**Engagement :** Acte par lequel l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense qui entraîne une charge pour la Collectivité Territoriale Décentralisée.

**Examen de la gestion :** Compétence non juridictionnelle en vertu de laquelle la Juridiction Financière peut exprimer son point de vue sur la gestion (régularité, équilibre financier des opérations et des gestions, choix des moyens mis en œuvre, résultats obtenus par comparaison avec ces moyens, effets des actions conduites) des Collectivités Territoriales Décentralisées soumises à son contrôle.

**Fournisseur:** titulaire d'un marché de fournitures et de matériels.

**Gestionnaire d'activités :** responsable chargé de gérer chaque activité au sein d'un programme, placé auprès de l'ordonnateur secondaire et chargé de la certification des services faits ou des fournitures reçus.

**Injonction :** Somme adressée par une Juridiction Financière par jugement ou arrêt à un comptable public afin d'obtenir, soit des pièces justificatives de ses opérations, soit le versement d'une somme dans la caisse publique.

**Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques:** La plus haute autorité de contrôle des finances publiques dans un pays.

**Loi de règlement:** Loi constatant et approuvant les résultats des lois de finances de l'année.

**Mandat de paiement :** Pièce établie par un ordonnateur et transmise au comptable pour que ce dernier paie une dépense publique à un créancier

**Marché :** Acte d'engagement signé par le titulaire, accepté et signé par la Personne Responsable des Marchés Publics avec les documents contractuels y afférents.

**Mission :** Elle comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

**Objectifs :** Résultat final à atteindre dans le cadre du programme

**Ordonnance :** Décision rendue par le Président d'une Juridiction Financière

**Ordonnateur :** Administrateur qui a qualité pour délivrer un ordre de payer ou de recouvrer une somme sur la caisse d'un comptable public

**Parquet Général :** Ministère public près la Cour des Comptes composé d'un Commissaire Général du Trésor Public, d'Avocats généraux et de Substituts généraux.

#### **Pièces Justificatives**

1- Documents de dépenses remis par l'ordonnateur au comptable public permettant à ce dernier de procéder aux contrôles de régularité qui lui incombent ;

2- Par extension, pièces de recettes ou de dépenses exigibles d'un comptable public.

**Programme :** Il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis

**Rapport :** Exposé par écrit des éléments de fait ou de droit au terme d'une instruction.

**Rapport public :** Rapport établi annuellement par la Cour des Comptes renfermant ses observations et ses recommandations. Le rapport public est adressé au Président de la République et présenté au Parlement.

**Sincérité des comptes publics :** Principe selon lequel les comptes reflètent la réalité et l'importance relative des événements enregistrés.

# LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N°1- EVOLUTION DES INDICATEURS MACRO-ECONOMIQUES.....	5
TABLEAU N°2- PRODUCTION ET DELAI DE TRAITEMENT DES PLR.....	6
TABLEAU N°3- DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LE PLR.....	6
TABLEAU N°4- DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LES BCSE.....	6
TABLEAU N°5- DISCORDANCE ENTRE LES DIFFERENTS DOCUMENTS RELATIFS AU PLR.....	7
TABLEAU N°6- SITUATION DES RECETTES.....	11
TABLEAU N°7- TAUX DE PRESSION FISCALE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE.....	12
TABLEAU N°8- EVOLUTION DE CERTAINES DEPENSES HORS SOLDE.....	16
TABLEAU N°9- OPERATIONS DES COMPTES DE COMMERCE.....	23
TABLEAU N°10- OPERATIONS DE PRETS.....	24
TABLEAU N°11- EVOLUTION DES COMPTES DE PARTICIPATION.....	25
TABLEAU N°12- STRUCTURE DU BUDGET DE L'ETAT 2009-2011.....	29
TABLEAU N°13- PROGRAMME « DEVELOPPEMENT RURAL ».....	31
TABLEAU N°14- VALEURS NON DISPONIBLES.....	32
TABLEAU N°15- VALEURS NON DISPONIBLES.....	33
TABLEAU N°16- DISCORDANCE ENTRE PLR ET RAP.....	34
TABLEAU N°17 ARCHITECTURE DU BUDGET DE PROGRAMMES.....	35
TABLEAU N°18 SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	40
TABLEAU N°19- RELEVÉ DES PIÈCES JUSTIFICATIVES MANQUANTES (MSPPF)- C/6131 « CCAL ».....	41
TABLEAU N°20- BONS DE COMMANDE EMIS AVANT LES TITRES D'ENGAGEMENT FINANCIER.....	44
TABLEAU N°21- CTD TENUES DE PRODUIRE LEURS COMPTES AUPRES DES TF.....	46
TABLEAU N°22- RAPPORTS ÉTABLIS PAR LES TF EN 2015.....	46
TABLEAU N°23- SITUATION DES JUGEMENTS PROVISOIRES RENDUS PAR LES TF EN 2015.....	47
TABLEAU N°24- SITUATION DES JUGEMENTS DÉFINITIFS RENDUS PAR LES TF EN 2015.....	47
TABLEAU N°25- BUDGETS ALLOUÉS À LA COUR DES COMPTES DE 2013 À 2015.....	64
TABLEAU N°26 – COMPARAISON DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES HORS SOLDE.....	65
TABLEAU N°27- ÉCHANGE D'EXPERIENCES AVEC LES ISC PAIRS.....	66
TABLEAU N°28- EFFECTIFS DE LA COUR DES COMPTES EN 2015.....	67
TABLEAU N°29- POSITIONS ADMINISTRATIVES DES MAGISTRATS DE L'ORDRE FINANCIER.....	68
TABLEAU N°30- DOCUMENTS DE LA BIBLIOTHÈQUE DE LA COUR DES COMPTES EN 2015.....	71
TABLEAU N°31- MATÉRIELS INFORMATIQUES DE LA COUR DES COMPTES.....	72
TABLEAU N°32- MATÉRIELS ROULANTS DE LA COUR DES COMPTES.....	73
TABLEAU N°33- RESSOURCES DES TRIBUNAUX FINANCIERS EN 2015.....	74

# LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N°1- REALISATION DES LOIS DE FINANCES 2009-2010-2011.....	7
GRAPHIQUE N°2- REALISATION DU BUDGET GENERAL .....	9
GRAPHIQUE N°3- STRUCTURE DE RECETTES DU BUDGET GENERAL.....	10
GRAPHIQUE N°4- REALISATION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL.....	13
GRAPHIQUE N°5- REALISATION DES DEPENSES PAR SECTEUR .....	13
GRAPHIQUE N°6- SITUATION DES DEPENSES DE SOLDE .....	14
GRAPHIQUE N°7- SITUATION DES DEPENSES HORS SOLDE .....	15
GRAPHIQUE N°8- EVOLUTION DES DEPENSES DE TRANSFERT.....	17
GRAPHIQUE N°9- SITUATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT.....	17
GRAPHIQUE N°10- SITUATION DES DEPENSES DE SERVICE DE LA DETTE .....	18
GRAPHIQUE N°11- DEPASSEMENTS DE CREDITS 2009-2010-2011 .....	20
GRAPHIQUE N°12- EVOLUTION DES RESULTATS DES BA .....	21
GRAPHIQUE N°13- LES OPERATIONS DES CPT.....	23
GRAPHIQUE N°14- LES OPERATIONS DES FCV.....	26
GRAPHIQUE N°15- EVOLUTION DE LA DETTE.....	27
GRAPHIQUE N°16- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIECES JUSTIFICATIVES EN 2015 .....	39
GRAPHIQUE N°17- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIECES JUSTIFICATIVES DES EPN EN 2015.....	40

# SYNTHESE

Les principales observations et recommandations relevées par les Juridictions Financières dans l'exercice de leur fonction au cours de l'année 2015, dont : le contrôle de l'exécution des Lois de Finances, les activités juridictionnelles et les activités administratives ainsi que sur les moyens mis à leur disposition, sont résumées dans la présente synthèse du Rapport public 2015.

## I – CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

L'année 2015 a été marquée par un contexte socio - politique difficile et une situation économique et sociale dégradante.

### 1. Observations d'ordre général

S'agissant des Projets de Loi de Règlement (PLR) pour 2009, 2010 et 2011 qui ont été soumis à son contrôle en 2015, la Cour des Comptes a souligné pour l'ensemble :

- la réduction du retard de production des PLR à la Cour lequel est passé de 3 ans et 7 mois en 2009 à 2 ans et 6 mois en 2011 ;
- l'absence d'assurance sur la fiabilité des documents relatifs au PLR : discordance entre le Rapport Annuel de Performance (RAP) et PLR ainsi que entre le RAP et le Bordereau de Crédits Sans Emploi (BCSE) ;
- la pléthore de mouvements de crédit dont le nombre passe de 283 en 2009 à 646 en 2011 ;
- l'amélioration des résultats obtenus dans l'exécution des Lois de Finances : lesquels ont enregistré un excédent de 65,72 milliards d'Ariary en 2011 contre un déficit de 276,47 milliards d'Ariary en 2009

### 2. Sur le contrôle de l'exécution budgétaire

#### A. Au titre du Cadre I: Budget Général

Une amélioration des résultats du Budget Général, lesquels passent d'un déficit de 254,91 milliards d'Ariary en 2009 à un excédent de 93,71 milliards d'Ariary en 2011, est constatée.

Il est à relever notamment :

- En matière de recettes :
  - La prédominance toutefois limitée des recettes fiscales qui représentent les 91% des recettes totales ;
  - Des recouvrements encourageants mais insuffisants : les réalisations ont continué d'augmenter, avec 1 705,11 milliards d'Ariary en 2009 contre 2 318,39 milliards d'Ariary en 2011, toutefois, le recouvrement reste insuffisant eu égard au taux moyen de pression fiscale de 10,8% pour 2009, 2010 et 2011.
- En matière de dépenses :
  - Une croissance cumulée de la masse salariale avec une augmentation en volume, passant de 689 milliards d'Ariary en 2009 à 986 milliards d'Ariary en 2011, soit 19% d'augmentation annuelle ;
  - Des dépenses hors solde en forte hausse de 31% de 2010 à 2011, avec des réalisations de 700 milliards d'Ariary de consommation en 2011 contre 533 milliards d'Ariary en 2010 ;
  - Une consommation démesurée pour certaines rubriques de dépenses hors soldes à l'instar des « Fêtes et cérémonies officielles » avec un taux d'accroissement moyen de 40% ;

- Des dépenses de transfert en hausse continue, allant de 208,04 milliards d'Ariary à 360,41 milliards d'Ariary ;
- Une tendance à la baisse des dépenses d'investissement, avec des réalisations de 529 milliards d'Ariary en 2009 contre 397 milliards d'Ariary en 2011, soit une régression moyenne annuelle de 13% ;
- Des efforts louables pour le règlement des intérêts de la dette, avec un taux moyen de réalisation de 87% durant la période 2009-2011.

- En matière de gestion des autorisations budgétaires :

- Des actes irréguliers d'annulation de crédits : prise de circulaires au lieu d'Arrêté ;  
*A cet égard, la Cour a recommandé une meilleure programmation budgétaire et financière en vue d'éviter le recours systématique à un blocage et/ou à une annulation de crédits ainsi que le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le cas où ce recours s'avère nécessaire ;*
- Des blocages de crédits différents d'un ministère à l'autre : le taux de régulation pour le quatrième trimestre 2011 appliqué au Ministère des Finances et du Budget (MFB) et au Ministère de l'Eau (MINEAU) est de 100% contre 85% pour les autres ministères ;
- Le non-respect de la règle de l'asymétrie : des crédits consacrés à l'entretien de bâtiments ont été mouvementés en totalité vers des dépenses pour personnel non permanent du Ministère de la Communication ; *d'où la recommandation de la Cour sur le respect des dispositions réglementaires en vigueur.*

- En matière de dépassements de crédits :

- une forte augmentation de 198% des dépassements de crédits de 2009 à 2011. *Face aux dépassements, la Cour recommande que des mesures soient prises afin de résoudre des problèmes de régularisation de dépassements de crédits liés aux emprunts extérieurs, lesquels sont en cours d'étude actuellement.*  
*Elle a également noté une sous-évaluation systématique de certains postes de dépenses estimés dans le cadre de crédits évaluatifs.*

## B. Concernant les autres cadres budgétaires

La Cour a observé :

- Au niveau du Cadre II : Budgets Annexes (BA)

- L'amélioration des résultats toujours excédentaires de 3,04 milliards d'Ariary en 2009 puis 6,96 milliards d'Ariary en 2010 et 4 milliards d'Ariary en 2011 ;
- La persistance de discordance entre les écritures du comptable et celle de l'ordonnateur en matière de comptabilisation des recettes du BA de l'Imprimerie Nationale ; *à cet égard, la Cour a toujours insisté sur le respect de la procédure à appliquer concernant le mode de comptabilisation du « Fonds de renouvellement » ;*
- La nécessité de revoir la continuité des activités du Budget Annexe des Postes et Télécommunications suite à la création de la Société TELMA et de l'exploitant public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA) .

- Au niveau du Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor (CPT)

- Des résultats globaux en déficit chronique : 147,64 milliards d'Ariary en 2009 puis 116,37 milliards d'Ariary en 2010 et 146,58 milliards d'Ariary en 2011 ;
- Les Comptes de commerce enregistrant des déficits aggravés par des « prétendus » Comptes de commerce (CRCM et CPR...) ; *la Cour a toujours recommandé aux responsables de procéder à une étude approfondie pour maîtriser le déficit des caisses de retraite ;*

- La surévaluation des prévisions pour les comptes de prêt : aucune réalisation de dépenses n'est effectuée malgré des prévisions estimées à 20 milliards en 2009 puis à 5 milliards en 2010 et à 13,69 milliards en 2011 ; *la Cour a maintes fois recommandé aux responsables l'adoption de prévisions réalistes, tant en matière de recettes qu'en dépenses, conformément au principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF ;*
- L'absence de prévision de recettes durant les exercices sous revue au titre des Comptes de participation malgré l'existence de réalisation en 2009 d'une part, et la surestimation des dépenses d'autre part.
  - Au niveau du Cadre IV : Fonds de Contre -Valeur (FCV)
    - Des résultats excédentaires du fait de l'absence de dépenses ;
    - Des prévisions de recettes sous-évaluées ;
    - L'absence d'informations pour les dépenses compromettant la sincérité des opérations sur FCV.
  - Au niveau du Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique
    - Des résultats excédentaires malgré l'interruption des financements extérieurs, ce qui ne reflète pas la réalité du fait de la non prise en compte des Bons du Trésor par Adjudication (BTA) en tant que dette intérieure ainsi que l'impact que pourraient avoir les emprunts contractés sur l'encours de la dette. *Aussi, la Cour des Comptes insiste-t-elle sur le respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi de Finances, tel que prévu par l'article 42 de la LOLF, en réintégrant les opérations du BTA dans le cadre V de la Loi de Règlement en tant que dette publique.*

### 3- Sur l'appréciation de la performance des Institutions et Ministères

La Cour a procédé à un premier bilan de l'application de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) lequel a fait ressortir :

#### A. En ce qui concerne le « Budget de programmes » en pratique

- La stabilité de la composante « Mission » : au nombre de 44 en 2009 pour rester à 51 en 2010 et 2011 ;
- La constance de la composante « Programme » : au nombre de 113 en 2009 puis 139 en 2010 et 137 en 2011 ;
- L'accroissement et la disparité de la composante « Objectifs » : augmentation du nombre d'objectifs associés aux programmes et pour le programme « Administration et Coordination », un programme commun à tous les Ministères et Institutions, les objectifs varient d'un ministère à l'autre ;
- L'absence de la composante « Activités ou Actions » mentionnée dans le RAP 2009 mais non reprise dans les RAP 2010 et 2011.

#### B. S'agissant des défis dans la mise en œuvre du processus basé sur la performance

- La prolifération d'indicateurs : nombre des indicateurs d'objectifs passant de 487 en 2009 à 735 en 2011 ;
- Des indicateurs non disponibles ou indéterminés : 11% des indicateurs sont, soit non disponibles, soit non déterminés ;
- Des indicateurs inappropriés : au lieu d'être des indicateurs d'objectifs, il s'agit plutôt, soit d'indicateur de résultats, soit d'indicateur d'activités ;
- Des indicateurs mal définis : modification généralisée des indicateurs fixés dans la Fiche Pluriannuelle de Performance (FPP) au niveau des RAP ;

- L'existence de discordances entre le PLR et le RAP ;
- Les difficultés rencontrées pour la collecte de données et d'informations en l'absence d'un système informatisé centralisé et de normes communes dans la collecte, le traitement et l'exploitation des données ;
- La pluralité des entités, autres que l'administration centrale concourant à la réalisation des politiques publiques : des missions spécifiques aux Ministères confiées à des Etablissements Publics ou à des organismes privés entraînent une dispersion des résultats qui auraient dû être centralisés au niveau des Ministères concernés ;
- La non-intégration de la démarche de la performance dans un système centralisé : mise en retrait des acteurs principaux dans le processus du Budget de programmes dont les gestionnaires d'activités d'une part, et le niveau de réalisation physique des activités non retracé dans le RAP, d'autre part.

*De tout ce qui précède, la Cour recommande :*

- *De mettre en place un budget de programmes proprement dit et de procéder à une revue des missions et programmes des Institutions et Ministères concourant à la réalisation des politiques publiques ;*
- *Procéder à une révision générale des objectifs et indicateurs de performance ;*
- *D'instaurer un système informatisé de pilotage de la performance ;*
- *D'assurer la fiabilisation des indicateurs ;*
- *De coordonner les activités des responsables de crédits et celles des responsables de programmes ;*
- *De faire des gestionnaires d'activités et des responsables de programme des véritables acteurs selon l'approche budget de programmes.*

## **II – ACTIVITES JURIDICTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES**

### **1. Sur le contrôle juridictionnel**

#### **A. Au niveau de la Cour des Comptes**

La Cour a relevé principalement:

- Sur la production des comptes
- L'amélioration du délai de production des comptes du Budget Général, sauf pour quelques postes comptables, grâce aux travaux de la Cellule Technique Chargée de l'Arrêté des Comptes Publics (CTACP) : respect du délai réglementaire (30 septembre N+1 pour la gestion N) par 13 postes comptables pour l'exercice 2014, et transmission de pièces générales par 13 autres postes comptables avant fin décembre 2015;
- En ce qui concerne le Budget Général, la production en 2015 des pièces justificatives relatives aux exercices 2008 à 2013, avec une majorité de liasses se rapportant aux exercices 2014 et 2015,
- L'important retard enregistré dans la production des pièces générales des Etablissements Publics Nationaux (EPN): sur les 202 EPN recensés par la Cour des Comptes, seulement 49 organismes, soit 24% ont produit leur compte de gestion 2014 avant le 31 décembre 2015, dont moins de la moitié avant le 30 septembre 2015 ;
- Concernant les EPN, les pièces justificatives de 41 organismes relatives à la gestion 2014 ont été produites à la Cour en 2015 ;

- S'agissant des Entreprises Publiques, seulement 5 sur 52<sup>1</sup> ont produit leurs comptes relatifs aux exercices 2010-2014 au greffe de la Cour jusqu'au 31 décembre 2015.
  - Sur les contrôles effectués

Durant l'exercice 2015, la Cour des Comptes a sorti : 36 rapports, 21 arrêts provisoires et 18 arrêts définitifs.

Les irrégularités relevées ci-après ont conduit la Cour à prononcer des injonctions:

- Le défaut de production de pièces justificatives d'un montant total d'Ar.13 000 000 : bordereau d'émission de titre de paiement et de bordereau de sortie de CCAL ;
- Le défaut de production d'états nominatifs des restes à recouvrer ;
- L'insuffisance de diligences pour le recouvrement de débits s'élevant à 692 896 927,20 Ariary;
- Le paiement de dépenses de réhabilitation de bâtiments en violation des règles de passation des marchés pour un montant de 99 615 195,20 Ariary ;
- Le paiement des dépenses d'entretien des véhicules d'un montant total d'Ar. 4 452 996 en violation des séquences de la procédure d'exécution des dépenses publiques : commandes passées avant visa du Contrôle Financier ;
- Le paiement de dépenses d'entretien des bâtiments au vu de pièces justificatives irrégulières: facture et procès-verbal de réception non datés s'élevant à Ar.5 699 205 ;
- La régularisation d'opérations de dépenses de fonctionnement faite en l'absence de mandats pour un montant de 2 563 608 566,33 Ariary.

#### B. Au niveau des Tribunaux financiers (TF)

En matière de compétence, sur 1 549 communes recensées, seulement 111 sont tenues de produire leurs comptes auprès des TF.

Les travaux de contrôle effectués par les TF en 2015 sont résumés dans le tableau qui suit :

#### **ETAT DES TRAVAUX DES TRIBUNAUX FINANCIERS EN 2015**

REALISATIONS	ANTANANARIVO	TOAMASINA	MAHAJANGA	FIANARANTSOA	ANTSIRANANA	TOLIARA
Rapports	52	19	33	26	19	17
Jugements provisoires	24	9	12	2	1	6
Jugements définitifs	36	3	7	51	7	15

*Source : Les six Tribunaux Financiers*

- Principales observations

Les irrégularités relevées par les TF portent notamment sur des :

- Erreur d'imputation d'opérations de dépenses :
  - Commune rurale d'Andramasina, gestion 2010 pour un montant d'Ar. 1 999 000 ;
  - Commune urbaine de Maevatanana en 2003 pour un montant de 4 609 994 Fmg ;

<sup>1</sup> Site MFB

- Paiement de dépenses en l'absence de pièces justificatives pour un montant respectif de :
  - o Commune rurale d'Ivohibe en 2004 : 2 447 694,60 Fmg ;
  - o Commune rurale d'Ikalamavony en 2007 et 2008 : 1 618 000 Ariary et 101 000 Ariary ;
  - o Commune rurale d'Andilamena en 2002 : 1 620 000 Fmg ;
  - o Commune rurale de Beroroha en 2006 : 122 000 Ariary.
- Production de pièces justificatives irrégulières pour un montant respectif de :
  - o Commune rurale d'Andramasina, gestion 2013 : 750 000 Ariary ;
  - o Commune urbaine d'Arivonimamo en 2013 : 329 556 Ariary.
- Paiement de dépenses irrégulières :
  - o Indemnité de caisse du Trésorier non conforme au taux légal d'un montant de 252 000 Ariary -cas de la Commune rurale d'Andramasina en 2012 ;
  - o Perception non justifiée d'indemnités pour un montant de 80 000 Ariary - cas de la Commune rurale d'Ikalamavony en 2007 ;
  - o Trop perçu sur indemnités allouées aux agents verbalisateurs pour un montant de 105 000 Fmg - cas de la Commune urbaine de Maevatanana en 2003 ;
  - o Dépenses indument payées relatives à l'indemnité de caisse du régisseur d'un montant de 93 400 Ariary - cas de la Commune urbaine de Marovoay en 2007.

## 2. Sur le contrôle non juridictionnel

Il s'agit essentiellement des contrôles des actes budgétaires réalisés en 2015 par les TF.

- Défaut d'adoption du budget dans les délais légaux:
  - Règlement du budget primitif de la Région Atsinanana, Analanjirofo, exercice 2015,
  - Règlement du budget additionnel de la Région SAVA, exercice 2015,
  - Règlement du budget primitif de la Région SAVA, exercice 2016 ;
- Défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire :
  - Non-inscription des salaires pour un montant de 115 434 753,60 Ariary dans le budget de la Commune urbaine d'Ambilobe,
  - Non paiement par la Commune urbaine de Mahajanga I d'indemnités compensatrices de congés non pris d'un montant de 206 670 Ariary ;
  - Non inscription des cotisations sociales d'un montant de 4 348 520,20 Ariary dans le budget de la Commune urbaine de Mandritsara ;
  - Non versement des cotisations CRCM par la Commune urbaine de Marovoay pour un montant de 6 302 241 ,60 Ariary ;
  - Non versement des cotisations CNaPS de certains employés de la Commune urbaine de Nosy Be ;
  - Non paiement d'un fournisseur de la Région Betsiboka pour un montant de 28 373 400 Ariary.

## 3. Sur les autres activités

- Elaboration d'un rapport public

La Cour des Comptes a sorti en 2015 son premier Rapport public, faisant connaître les Juridictions Financières et les contrôles effectués durant la période de 2001 à 2014.

- Mission d'assistance au Parlement

Un guide de lecture du Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR a été élaboré par la Cour pour apporter assistance aux Sénateurs et Députés dans l'examen et l'adoption de la Loi de Règlement.

- Mission d'assistance au Gouvernement

La Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics (CTACP), dont font partie : la Cour des Comptes, la Direction Générale du Trésor et la Direction Générale du Budget, a permis d'accélérer l'apurement des comptes de gestion du Budget de l'Etat et des Budgets Annexes, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Etablissements Publics ainsi que la présentation des Lois de Règlement.

- Mise en œuvre de la plate-forme des Organes de Contrôle des Finances Publiques

Une plate-forme réunissant les Organes de Contrôle des Finances Publiques (OCFP), dirigée par la Cour des Comptes, a été instituée afin de clarifier les rôles respectifs des organes de contrôle pour une meilleure visibilité, une plus grande synergie entre eux et un assainissement de la gestion des Finances publiques.

### III - LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Il a été mis en exergue :

#### 1. Au niveau de la Cour des Comptes

- Le rattachement institutionnel inapproprié compromettant l'indépendance des Juridictions Financières : des études sont en cours pour amender les textes y afférents,
- L'insuffisance des ressources budgétaires et leur évolution en baisse d'un montant de 160 342 000 Ariary en 2015 contre 174 325 000 Ariary en 2013 ;
  - L'insuffisance des ressources humaines par rapport au volume de travail avec un effectif de 91 personnes en 2015 dont : 44 Magistrats, 21 Greffiers et 30 personnel d'appui ;
  - Le renforcement des capacités sur financement de la Banque Africaine de Développement (BAD) : participation de 7 magistrats et de 6 greffiers à des échanges d'expérience avec d'autres Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) en Afrique et de 6 autres magistrats à une formation auprès de l'Ecole Nationale d'Administration de Paris ;
  - L'insuffisance et la vétusté des ressources matérielles : archives engorgées, documentation restreinte, véhicules administratifs en mauvais état...

La Cour a toutefois bénéficié de matériels informatiques en quantité relativement suffisante de la part des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

*Selon la Cour des Comptes, il serait souhaitable que :*

- *les Chefs de Cour soient informés pour tout mouvement de personnel pour une meilleure gestion du personnel ;*
- *le recrutement d'assistants de vérification soit effectif.*

#### 2. Au niveau des Tribunaux Financiers

Il a été recensé au niveau des TF, à quelques exceptions près, les mêmes observations que celles émises sur la Cour des Comptes, dont notamment :

- l'insuffisance des ressources budgétaires : s'élevant à 8 880 000 Ariary pour chaque TF en 2015,
- le nombre très réduit d'effectif : 34 magistrats, 30 greffiers et 8 personnel d'appui,

- des ressources matérielles limitées et obsolètes : bureau, archives, matériel informatique matériel roulant...

En définitive, les moyens dont disposent les Juridictions Financières ne leur permettent pas d'assumer pleinement les attributions de contrôle dont elles ont la charge, d'autant plus que la production des comptes s'améliore et ne cesse de croître.

\*

\*

\*

# SOMMAIRE

INTRODUCTION

PRELIMINAIRE

**PREMIERE PARTIE CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES**

CHAPITRE 1. SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1-1. BUDGET GENERAL

1-2. AUTRES CADRES BUDGETAIRES

CHAPITRE 2. SUR L'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES

2-1 LE BUDGET DE PROGRAMMES EN PRATIQUE

2-2 DES DEFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS BASE SUR LA PERFORMANCE

**DEUXIEME PARTIE ACTIVITES JURIDICTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES**

CHAPITRE 1. SUR LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

1-1 DE LA COUR DES COMPTES

1-2 DES TRIBUNAUX FINANCIERS

CHAPITRE 2. SUR LE CONTROLE NON JURIDICTIONNEL

2-1 DEFAUT D'ADOPTION DU BUDGET DANS LES DELAIS LEGAUX

2-2 DEFAUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE

CHAPITRE 3. SUR LES AUTRES ACTIVITES

3-1 ELABORATION DU PREMIER RAPPORT PUBLIC

3-2 MISSION D'ASSISTANCE AU PARLEMENT

3-3 MISSION D'ASSISTANCE AU GOUVERNEMENT

3-4 PLATE-FORME DES ORGANES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

**TROISIEME PARTIE LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES**

CHAPITRE 1. COUR DES COMPTES

1-1. RATTACHEMENT INSTITUTIONNEL INAPPROPRIE

1-2. RESSOURCES FINANCIERES EN BAISSSE

1-3. RESSOURCES HUMAINES INSUFFISANTES

1-4. RESSOURCES MATERIELLES VETUSTES

CHAPITRE 2. TRIBUNAUX FINANCIERS

2-1 LES JURIDICTIONS FINANCIERES DE PREMIER DEGRE

2-2 LES RESSOURCES INSUFFISANTES DES TRIBUNAUX FINANCIERS

CONCLUSION

ANNEXES

# INTRODUCTION

En tant qu'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) des Finances Publiques, la Cour des Comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi des fonds publics et d'en informer les autorités publiques et les citoyens, conformément aux dispositions des textes qui l'ont instituée.

Selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789 en son article 15 : *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».*

De ce fait, les pouvoirs publics et les organes du secteur public ont l'obligation de rendre des comptes devant les citoyens et sont tenus responsables pour leur administration et gestion des fonds publics, ce qui se retrouve dans les principes de transparence et de responsabilité prônés en matière de bonne gouvernance.

A cet égard, conformément à la Constitution de la quatrième République :

- en son préambule : *« Considérant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malagasy, est le facteur essentiel du développement durable et intégré dont les conditions sont, notamment [...] - l'instauration d'un État de droit en vertu duquel les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une justice indépendante [...] - la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques, grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique [...] »;*
- à l'article 93 : *« La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. ».*

De même, selon l'article 424 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, dénommée Loi Organique sur la Cour Suprême (LOCS) : *« La Cour des Comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les recommandations qui peuvent en être tirées. ».*

Ainsi, à travers son rapport public, la Cour s'adresse à la fois :

- au Parlement à qui elle prête assistance en matière de contrôle des finances publiques,
- aux pouvoirs publics qui doivent rendre compte de leur administration,
- et à l'ensemble des citoyens qui doit savoir comment est utilisé « l'argent public ».

La Juridiction Financière a dû établir en 2015, un premier rapport public « pluri annuel » couvrant les activités durant la période 2001 à 2014, afin de rattraper les retards enregistrés en la matière. Désormais, il est envisagé de sortir régulièrement un rapport annuel pour les exercices 2015 et suivants comme l'exige la Loi.

L'établissement du présent rapport public, le deuxième du genre, s'inscrit dès lors dans ce cadre et rend compte des résultats des travaux de contrôle effectués durant l'année 2015 par les Juridictions Financières, lesquelles comprennent la Cour des Comptes et ses démembrés, que sont les six Tribunaux Financiers (TF) implantés dans les Chefs lieux de provinces.

Il fait ressortir les principales observations et recommandations des Juridictions Financières sur la gestion des finances publiques relevant de leur domaine de contrôle respectif. Les jugements, arrêts et rapports, sources desdites observations revêtent un caractère définitif dans le respect du principe de contradictoire exigé en matière de publication.

Outre une présentation préalable des Juridictions Financières, le présent rapport public 2015 comporte trois grandes parties, à savoir :

- Première partie : Contrôle de l'exécution des Lois de Finances
- Deuxième partie : Activités juridictionnelles et administratives
- Troisième partie : Les moyens des Juridictions Financières.



# PRELIMINAIRE

Avant d'aborder les différentes parties du rapport, il conviendrait de présenter succinctement les attributions et l'organisation des Juridictions Financières.

OBJET	COUR DES COMPTES	TRIBUNAL FINANCIER
<p><b>Textes organiques</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitution,</li> <li>- Loi Organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.</li> </ul>
<p><b>Missions et attributions</b></p> <p>Art 276 à 284 LOCS</p> <p>Art 114 à 116 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juge en premier et en dernier ressort les comptes des comptables publics principaux de l'Etat, des budgets annexes et des établissements publics nationaux,</li> <li>- Statue en appel sur les décisions rendues par les Juridictions Financières. Elle exerce un contrôle technique auprès des tribunaux financiers,</li> <li>- Procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du Budget de l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère administratif,</li> <li>- Contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques ou de tout autre organisme déterminé par la Loi,</li> <li>- Assiste les Assemblées parlementaires dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances, A cet effet, elle établit un rapport sur le Projet de Loi de Règlement,</li> <li>- Effectue, à titre d'assistance au Gouvernement, des études d'ordre économique et financier ou donne son avis sur des projets de textes relevant du contrôle des finances publiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juge les comptes des comptables publics des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) en premier ressort ;</li> <li>- contrôle l'exécution des budgets des CTD ;</li> <li>- contrôle les comptes et la gestion des Etablissements publics locaux ;</li> <li>- contrôle les actes budgétaires des CTD ;</li> <li>- assiste les autorités locales sur tout projet de texte d'ordre budgétaire, financier ou comptable.</li> </ul>
<p><b>Organisation</b></p> <p>Art 264 à 275 LOCS</p> <p>Art 107 à 113 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Siège</u> : dirigé par un Président et comprenant 5 chambres composées :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un Président de Chambre,</li> <li>- de Conseillers,</li> <li>- d'Auditeurs,</li> <li>- de Greffiers.</li> </ul> </li> <li>▪ <u>Parquet</u> : dirigé par un Commissaire Général du Trésor Public et composé :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- de Commissaires du Trésor Public,</li> <li>- d'Avocats généraux,</li> <li>- de Substituts généraux.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Siège</u>, composé :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un Président,</li> <li>- de Conseillers,</li> <li>- de Greffiers.</li> </ul> </li> <li>▪ <u>Parquet</u>, composé :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un Commissaire financier,</li> <li>- de Substituts,</li> </ul> </li> <li>▪ <u>Greffe</u></li> </ul>

***PREMIERE PARTIE***  
***CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES***

## OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

Cette première partie du rapport public 2015 fait une compilation des rapports sur le contrôle de l'exécution des Lois de Finances pour les exercices 2009, 2010 et 2011 effectué par la Cour durant l'année 2015.

En outre, la Cour estime opportun de faire un premier bilan de la mise en œuvre du budget de programmes, dix ans après l'adoption de la Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances.

### **A- Contexte socio- politique difficile**

La crise politique interne depuis 2009 a marqué la période sous revue et a provoqué d'importantes perturbations, dont les répercussions sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat ne sont pas négligeables.

### **B- Situation économique et sociale dégradante**

La situation économique du pays pour 2009 à 2011 est caractérisée par une dégradation des principaux indicateurs macro-économiques comme le montre le tableau ci-après

**TABLEAU N°1- EVOLUTION DES INDICATEURS MACRO-ECONOMIQUES**

ANNEE	TAUX DE CROISSANCE	TAUX D'INFLATION
2009	-4,1%	9%
2010	0,3%	9,3%
2011	1,5%	9,5%

*Sources : PLR 2009,2010 et 2011*

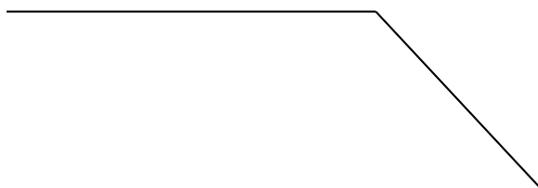
Le pays a affiché une croissance négative en 2009. Le taux de croissance a chuté jusqu'à -4,1% en 2009, alors qu'il a été de 7,1% en 2008. Malgré une légère amélioration entre 2010 et 2011, ce taux n'est pas encore revenu à son niveau de 2008, le taux de croissance étant de 3,3% en 2014.

Pour ce qui est du taux d'inflation, celui-ci s'est stabilisé autour des 9% bien que des hausses relativement faibles soient constatées.

### **C- Principales observations de la Cour**

#### *➤ Réduction du retard de production des Projets de Lois de Règlements à la Cour*

Le tableau ci-après fait ressortir la réduction du retard de production des PLR à la Cour des Comptes et celle du délai de traitement du dossier au niveau de ladite Cour :



## TABLEAU N°2- PRODUCTION ET DELAI DE TRAITEMENT DES PLR

Gestions	Date de production à la Cour	Date légale de Production	Durée du retard	Date de transmission au MFB
2009	20 août 2014	Janvier 2011	3ans et 7 mois	27 avril 2015
2010	18 mai 2015	Janvier 2012	3ans et 5 mois	28 juillet 2015
2011	03 juillet 2015	Janvier 2013	2ans et 6 mois	18 septembre 2015
2012	9 décembre 2015	Janvier 2014	1an et 11mois	14 janvier 2016

*Sources : Rapport de la Cour des Comptes sur les PLR 2009 à 2012.*

Les contextes politiques et juridiques qui ont prévalu depuis l'année 2009, entraînant les difficultés dans l'établissement de certains documents budgétaires, sont les principales causes évoquées par les responsables budgétaires. Toutefois, dans le but d'actualiser le contrôle et notamment pour un contrôle efficace de la gestion des finances publiques par le Parlement qui en a donné l'autorisation, ce délai commence à être réduit suite aux efforts déployés par toutes les entités.

*En tout état de cause, la Cour attire l'attention des responsables sur le délai de traitement des PLR par la Juridiction lequel s'avère souvent trop limité.*

### ➤ Fiabilité des documents non assurée

Des anomalies pouvant remettre en cause la fiabilité des documents telles que la discordance entre les documents : PLR, Rapport le Rapport Annuel de Performance (RAP) et Bordereau de Crédits Sans Emploi (BCSE) l'insuffisance dans la présentation, et la non -exhaustivité des documents ont été constatées comme le montrent les tableaux qui suivent :

## TABLEAU N°3- DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LE PLR

*(en nombre)*

<b>LIBELLES</b>	<b>PLR</b>	<b>RAP</b>	<b>ECART</b>
Ministères	35	35	-
Missions	45	44	1
Programmes	114	113	1
Objectifs	211	213	2
Indicateurs	487	484	3

*Source : PLR 2009*

## TABLEAU N°4- DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LES BCSE

*(en nombre)*

<b>LIBELLES</b>	<b>RAP</b>	<b>BCSE</b>	<b>ECART</b>
Ministères	35	24	11
Missions	44	42	2
Programmes	113	116	3

*Source : PLR 2009*

## TABLEAU N°5- DISCORDANCE ENTRE LES DIFFERENTS DOCUMENTS RELATIFS AU PLR

(en Ariary)

LIBELLES	DOCUMENTS DE REFERENCE	MONTANT	ECART
Prévisions des CPT	LFA pour 2011 (page 61)	386 602 232 000,00	1 000,00
	PLR pour 2011 (page 46)	386 602 231 000,00	
Total général des réalisations des dépenses	PLR pour 2011 (page 46)	2 554 006 938 911,93	84 332 315 688,34
	Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère	2 469 674 623 223,59	

*Sources : LFA, Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère, PLR 2011*

En outre, des informations financières et comptables sont éparpillées dans différents documents au point de constituer une barrière à toute interprétation et compréhension des opérations concernées, à l'exemple des annexes des CPT lesquelles présentent des informations parcellaires et dispersées dans différents documents à support très variés.

### ➤ *Pléthore de mouvements de crédits*

Les actes de mouvements de crédits, notamment en ce qui concerne les Arrêtés d'aménagement, ont augmenté en passant de 283 en 2009 à 646 en 2011.

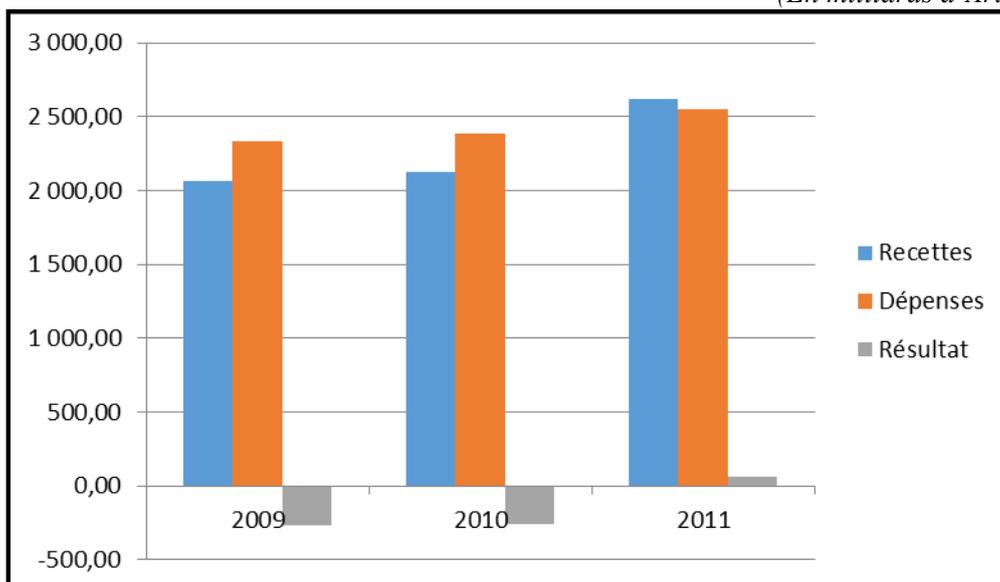
Des mouvements de crédits trop fréquents reflètent une certaine faille dans la programmation budgétaire et la gestion de crédits.

### ➤ *Résultats en progression dans l'exécution des Lois de Finances*

Les résultats de l'exécution des Lois de Finances des années 2009, 2010 et 2011 sont en nette progression tel qu'il est décrit dans le graphique suivant :

## GRAPHIQUE N°1- REALISATION DES LOIS DE FINANCES 2009-2010-2011

(En milliards d'Ariary)



*Sources : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009-2010 et 2011*

Le résultat est passé d'un déficit de 276,47 milliards d'Ariary en 2009 à un excédent de 65,72 milliards d'Ariary en 2011.

Les prévisions ont connu une fluctuation en dents de scie alors que les réalisations, aussi bien des recettes que des dépenses, se sont continuellement accrues. Les taux de réalisation se situent entre 34% et 52% pour les recettes et entre 38% et 56% pour les dépenses.

\*

\*

\*

## CHAPITRE 1. SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

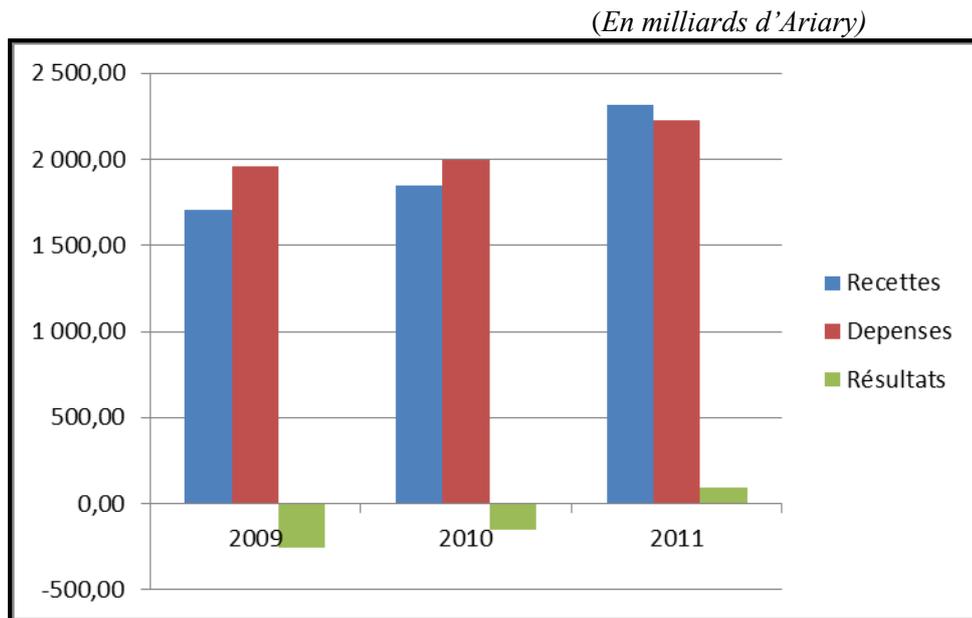
Les observations de la Cour lors du contrôle de l'exécution des Lois de Finances 2009 à 2011 sont synthétisées dans cette première partie du rapport.

### 1-1. BUDGET GENERAL

#### 1.1.1. Evolution de l'exécution du Budget Général

Les résultats du Budget Général se sont améliorés pendant la période triennale de 2009 à 2011 comme le retrace le graphique ci-après :

#### GRAPHIQUE N°2- REALISATION DU BUDGET GENERAL



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011

En effet, l'on enregistre un résultat déficitaire de 254,91 milliards d'Ariary en 2009 alors qu'en 2011, ce résultat est excédentaire de 93,71 milliards d'Ariary. Les efforts en matière de recouvrement des recettes et la maîtrise des dépenses publiques due à l'adoption de la politique d'austérité ont contribué à ce résultat.

Les recettes ont évolué avec un taux de 35,97%, soit 2 318,39 milliards d'Ariary en 2011 contre 1 705,10 milliards d'Ariary en 2009, et les dépenses avec un taux de 13,50%, soit 2 224,68 milliards d'Ariary en 2011 contre 1 960,01 milliards d'Ariary en 2009.

Les taux de réalisations des recettes varient de 53,83% en 2009 à 83,25% en 2011. S'agissant des dépenses, ces taux sont de 51,16% en 2009 et de 67,87% en 2011.

#### 1.1.2. Principales observations

##### A- En matière de recettes

Les recettes du Budget Général sont constituées de recettes fiscales et d'autres recettes budgétaires.

La situation des recettes au cours de 2009-2011 est caractérisée par la prédominance des recettes fiscales et des recouvrements encourageants.

➤ *La prédominance toutefois limitée des recettes fiscales.*

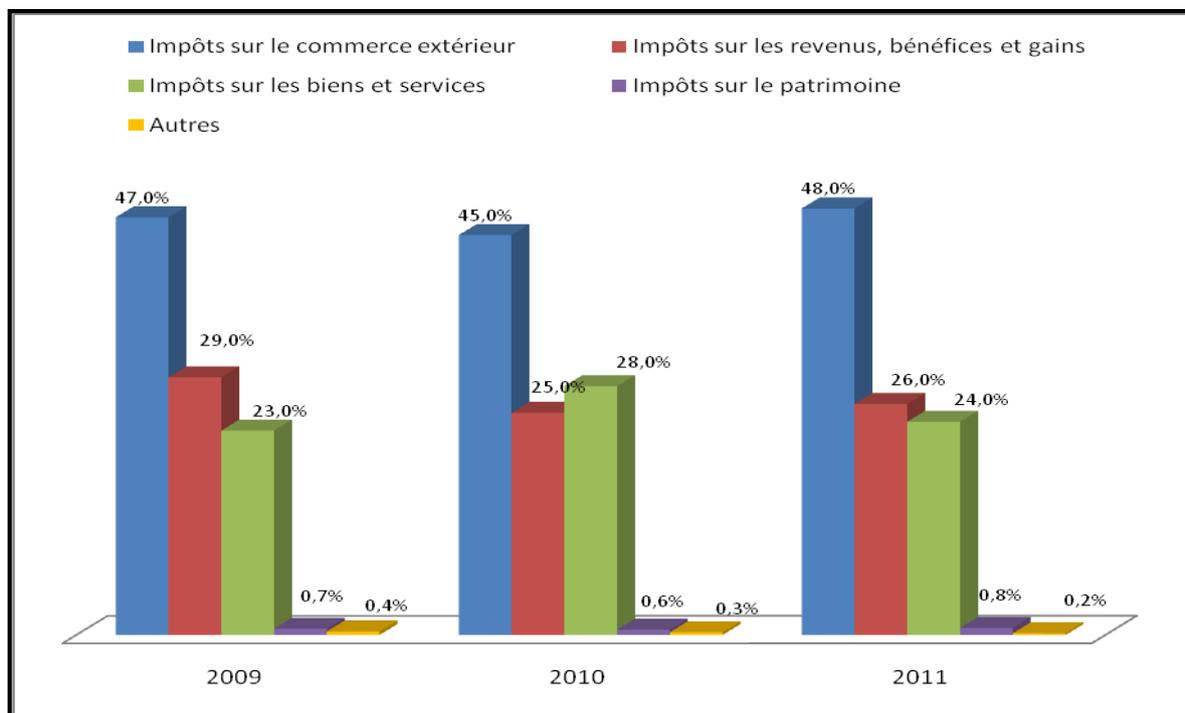
Les recettes fiscales et douanières demeurent prépondérantes pour les trois exercices. En effet, elles représentent en moyenne 91% des recettes budgétaires, tandis que les autres recettes budgétaires ne sont que de 9%.

Les recettes fiscales et douanières sont composées notamment des :

- impôts sur le patrimoine ;
- impôts sur les revenus, bénéfices et gains (IRSA et IBS) ;
- impôts sur les biens et services (TVA) ;
- impôts sur le commerce extérieur (Droits des douanes).

Le graphique ci-contre illustre la structure des recettes fiscales et douanières :

### GRAPHIQUE N°3- STRUCTURE DE RECETTES DU BUDGET GENERAL



*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011*

Cette structure montre que le système fiscal s'appuie essentiellement sur le commerce extérieur. Cependant avec les différents accords de partenariat économique et les exigences de la libéralisation des échanges, un éventuel renversement de cette structure pourrait avoir lieu lequel pourrait affecter les recettes de l'Etat.

➤ *Des recouvrements encourageants mais insuffisants*

Les réalisations des recettes budgétaires sont résumées dans le tableau suivant :

**TABLEAU N°6- SITUATION DES RECETTES**
*(En milliards d'Ariary)*

RUBRIQUES	2009			2010			2011		
	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux
<b>I- Recettes fiscales et douanières</b>	<b>2 352,14</b>	<b>1 564,89</b>	<b>66,53%</b>	<b>1 904,76</b>	<b>1 784,26</b>	<b>93,67%</b>	<b>2 310,08</b>	<b>2 007,25</b>	<b>86,89%</b>
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	619,90	460,59	74,30%	483,26	459,12	95,00%	553,96	530,11	95,69%
Impôts sur le patrimoine	18,60	10,71	57,58%	10,24	11,14	108,79%	10,77	15,31	142,17%
Impôts sur les biens et services	527,07	355,44	67,44%	594,36	505,89	85,12%	703,65	487,20	69,24%
Impôts sur le commerce extérieur	1 169,90	731,66	62,54%	809,39	803,7	99,30%	1 034,28	970,00	93,79%
Autres	16,68	6,49	38,92%	7,51	4,41	58,71%	7,43	4,63	62,32%
<b>II- Autres recettes budgétaires</b>	<b>815,36</b>	<b>140,22</b>	<b>17,20%</b>	<b>610,32</b>	<b>61,30</b>	<b>10,04%</b>	<b>578,99</b>	<b>311,14</b>	<b>53,74%</b>
<b>Total général (I+II)</b>	<b>3 167,50</b>	<b>1 705,11</b>	<b>53,83%</b>	<b>2 515,08</b>	<b>1 845,56</b>	<b>73,38%</b>	<b>2 889,07</b>	<b>2 318,39</b>	<b>80,25%</b>

*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011*

Il ressort de ce tableau que les prévisions ont été revues à la baisse, passant de 3 167,50 milliards d'Ariary en 2009 à 2 889,07 milliards d'Ariary en 2011. Par contre, les réalisations ont continué d'augmenter, 1 705,11 milliards d'Ariary en 2009 contre 2 318,39 milliards d'Ariary en 2011.

Les différents types de recettes ont tous connu une nette amélioration en termes de taux de réalisation.

Cette performance en matière de recouvrement des recettes résulte notamment de mesures prises en matière de sécurisation des recettes publiques, telle que la modernisation des modalités de paiement de différents droits et taxes et de la déclaration. Des réformes concernant la fiscalité extérieure ont été poursuivies afin de permettre le contrôle des flux des biens et services aussi bien en volume qu'en valeur. Il s'agit de l'adaptation du Code des Douanes aux nouvelles exigences du commerce international, de la mise en place des Brigades Mobiles de Surveillance, et de la mise en œuvre de la nouvelle version du Système Douanier Automatisé (SYDONIA) ainsi que de l'effectivité du démarrage du TRADENET.

Malgré cette performance, le recouvrement reste insuffisant. En effet, le taux moyen de pression fiscale pour 2009-2011 est de 10,8<sup>2</sup>. Comparé à certains pays à faible revenu en Afrique sub-saharienne, celui de Madagascar se trouve très faible, comme il ressort du tableau ci-après :

**TABLEAU N°7- TAUX DE PRESSION FISCALE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

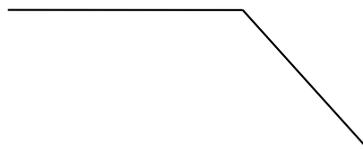
<b>PAYS</b>	<b>TAUX DE PRESSION FISCALE DE 2009 à 2011</b>
Kenya	21,9
Malawi	20,7
Libéria	17,0
Bénin	15,9
Mozambique	15,5
Mali	14,5
Tanzanie	14,3
République Démocratique de Congo	12,8
Madagascar	10,8

*Sources : FMI*

#### B- En matière de dépenses

Les prévisions des dépenses du Budget Général ont diminué en 2011 par rapport à 2009. Elles s'élèvent à 3 277,77 milliards d'Ariary en 2011 contre 3 830,89 milliards d'Ariary en 2009, soit une baisse de 14,44%.

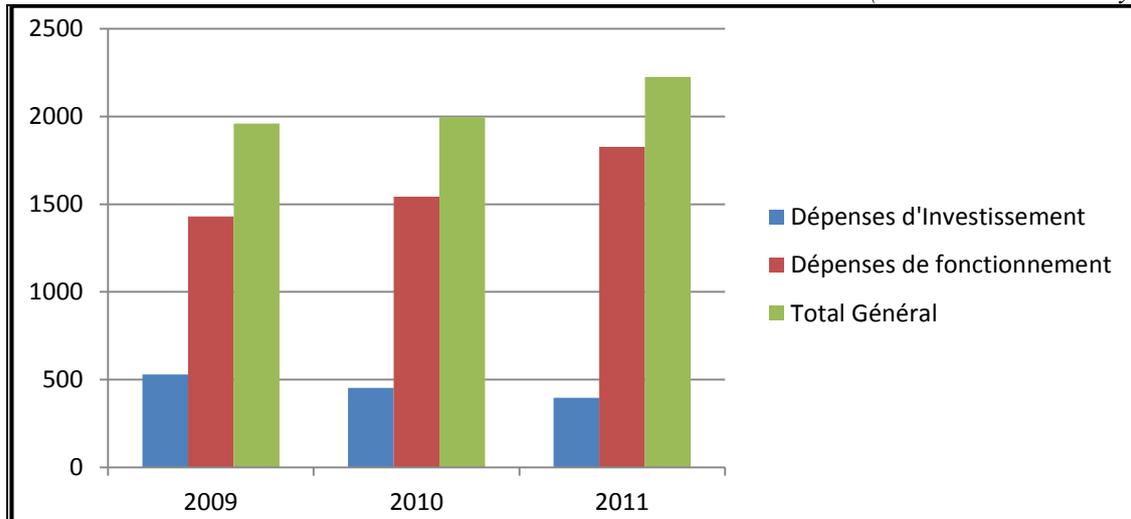
En ce qui concerne les réalisations, elles sont retracées par le graphique suivant :



<sup>2</sup> Taux de pression fiscale 2009 : 10,6 – Taux de pression fiscale 2010 : 10,8 - Taux de pression fiscale 2011 : 11,0 (Sources : INSTAT)

### GRAPHIQUE N°4- REALISATION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011

Contrairement aux prévisions, les réalisations ont enregistré une hausse de 13,50%, soit 2 224,68 milliards d'Ariary en 2011 contre 1 960,01 milliards d'Ariary en 2009. Cette hausse est imputable notamment aux dépenses de fonctionnement dont le taux d'accroissement est de 27,77% soit 1 827,86 milliards d'Ariary en 2011 contre 1 430,57 milliards d'Ariary en 2009. Pour ce qui est des dépenses d'investissement, celles-ci ont affiché une baisse de 25,05%, soit 396,82 milliards d'Ariary en 2011 contre 529,44 milliards d'Ariary en 2009.

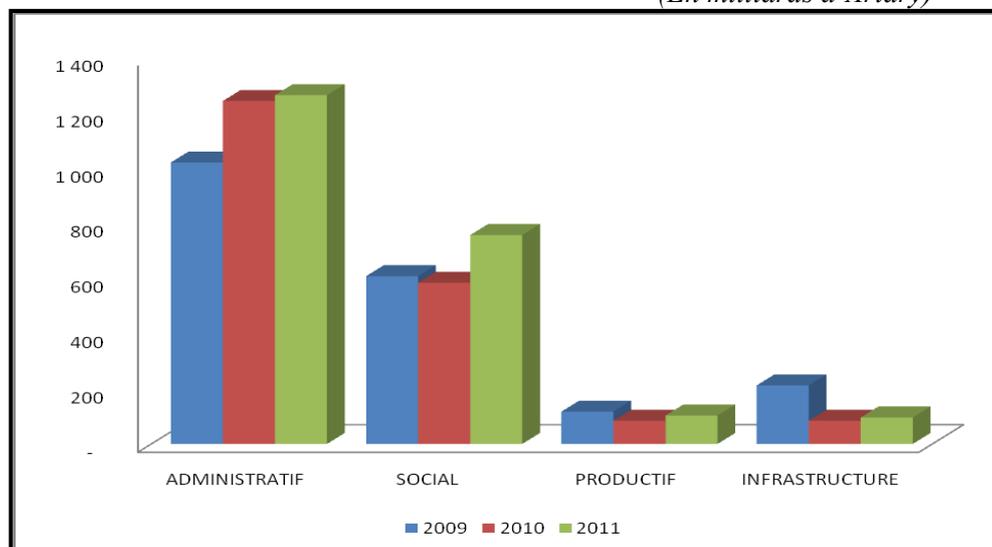
Lors de ses contrôles sur l'exécution des Lois des Finances, la Cour des Comptes a formulé les observations ci-après sur les différentes composantes des dépenses du Budget Général :

➤ *Dépenses par secteur*

L'examen de l'évolution des dépenses publiques par secteur, retracée par le graphique suivant, fait ressortir deux tendances majeures depuis le début de la crise politique de 2009.

### GRAPHIQUE N°5- REALISATION DES DEPENSES PAR SECTEUR

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011

Premièrement, le poids des dépenses du secteur administratif dans le Budget de l'Etat a augmenté, allant de 52% en 2009 à 57% en 2011. Ce secteur est composé d'Institutions et de Ministères régaliens.

Cette hausse est surtout marquée au niveau de l'Assemblée Nationale, du Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie, du Ministère des Forces Armées et du Ministère de la Sécurité Intérieure.

Deuxièmement, les dépenses afférentes au secteur infrastructure ont diminué de manière significative, du fait principalement du retrait des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

La combinaison de ces deux tendances souligne la centralisation de la politique budgétaire pendant cette période d'instabilité. En effet, les dépenses ont été concentrées autour de la Présidence, plus particulièrement pour les grands projets de la Présidence en 2010 et des départements chargés de la sécurité.

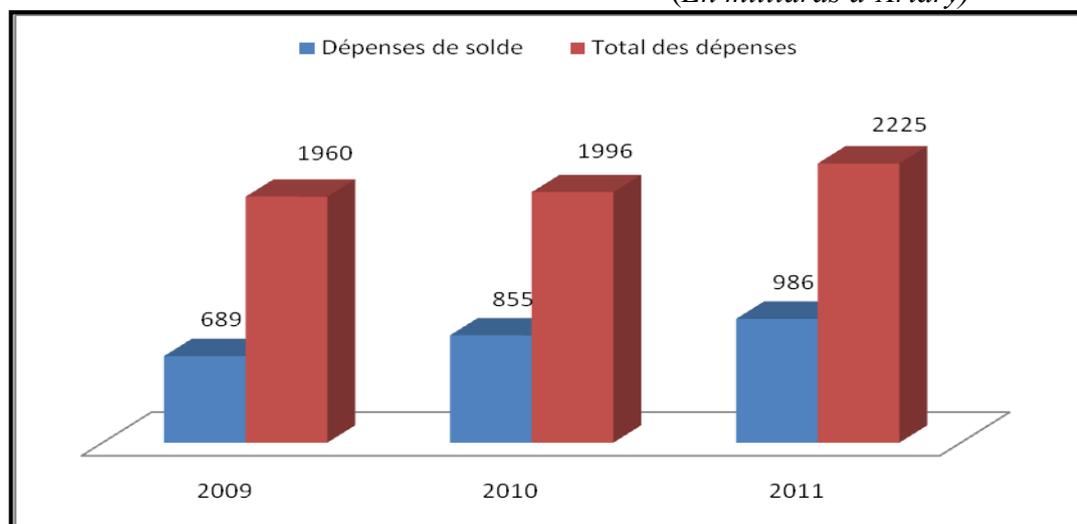
➤ *Une croissance cumulée de la masse salariale*

Les dépenses de solde ont enregistré une augmentation en volume, passant de 689 milliards d'Ariary en 2009 à 986 milliards d'Ariary en 2011, avec une moyenne de 19% d'augmentation annuelle.

Cette variation s'avère plus forte en comparaison avec celle du total des dépenses, enregistrant seulement une hausse annuelle de 13% en moyenne correspondant à une augmentation en volume de 1 960 milliards d'Ariary à 2 225 milliards d'Ariary sur les mêmes périodes.

### GRAPHIQUE N°6- SITUATION DES DEPENSES DE SOLDE

(En milliards d'Ariary)



*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011*

Une forte augmentation est intervenue depuis 2009 ; la part de la solde représentée dans le total des dépenses est passée de 35% à 43% en 2010. Elle s'est stabilisée autour de 44% en 2011.

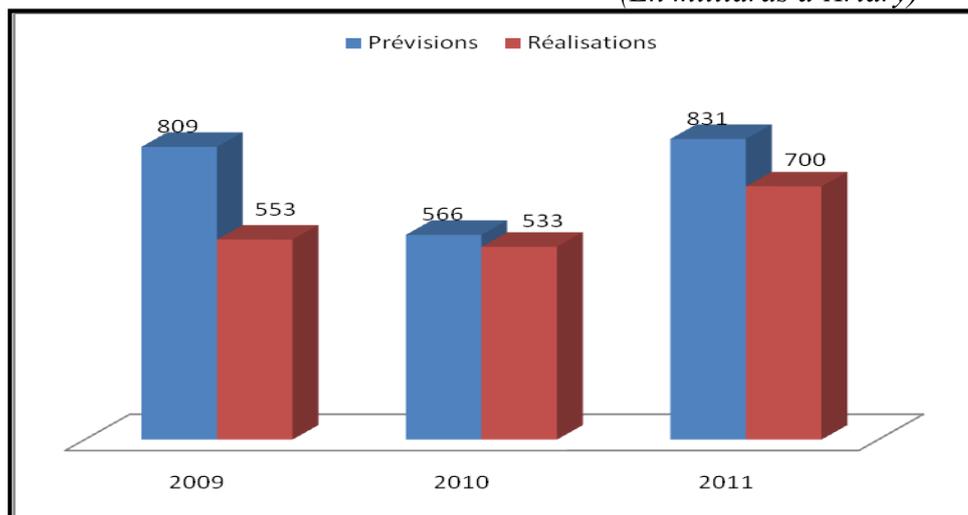
Cette situation est due aux régularisations des situations administratives et financières d'un nombre assez conséquent de fonctionnaires en termes d'avancement. Elle résulterait également des conséquences financières de revendications syndicales, notamment depuis 2009. Enfin, il ne faut pas écarter l'hypothèse selon laquelle une mauvaise gestion du flux de l'entrée et de la sortie de la fonction publique des agents de l'Etat aurait pu avoir aussi des incidences financières sur le poids de la masse salariale.

➤ *Des dépenses hors solde en forte augmentation de 2010 à 2011*

Les dépenses courantes hors solde se sont relativement stabilisées autour de 550 milliards d’Ariary entre 2009 et 2010. Par ailleurs, elles ont exprimé une forte hausse, aussi bien en matière de prévisions que de réalisations. Les prévisions sont passées de 566 milliards d’Ariary en 2010 à 831 milliards d’Ariary en 2011 avec une variation de + 47%. Les réalisations se sont accrues de 31% à partir de 2010 avec 700 milliards d’Ariary de consommation en 2011 contre 533 milliards d’Ariary en 2010.

**GRAPHIQUE N°7- SITUATION DES DEPENSES HORS SOLDE**

*(En milliards d’Ariary)*

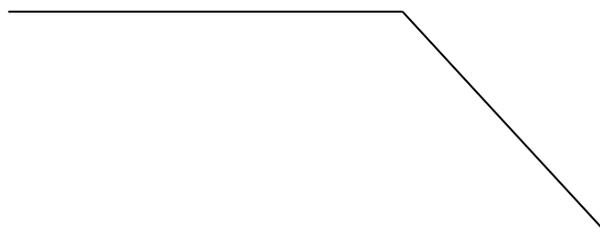


*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 200,2010 et 2011*

Cette hausse de dépenses courantes hors solde peut s’expliquer par la création de nouveaux départements ministériels<sup>3</sup> d’une part, et des réaménagements des structures organisationnelles dans différents Ministères et Institutions en 2011, d’autre part.

➤ *Une consommation démesurée pour certaines rubriques de dépenses hors solde*

Une succincte analyse a été faite sur quelques dépenses qui ont connu d’importantes variations, révélant un caractère exagéré de consommation tel qu’il est retracé dans le tableau ci-après :



<sup>3</sup> Ministère d’Etat Chargé des Relations avec les Institutions, composé de 129 Services Opérationnels d’Activités (SOA).

**TABLEAU N°8- EVOLUTION DE CERTAINES DEPENSES HORS SOLDE**
*(En Ariary)*

COMPTES	LIBELLE	2009	2010	2011	ACCROISSEMENT MOYEN (%)
6131	Carburant	45 107 516 227,30	51 497 586 603,06	60 029 879 347,00	15
6241	Indemnités de mission intérieure	7 140 142 410,00	8 168 382 431,00	9 896 750 474,00	18
6760	Fonds spéciaux	5 485 800 000,00	5 791 000 000,00	9 514 365 000,00	32
6263	Redevances téléphoniques mobiles	4 903 668 185,18	5 465 199 969,33	7 316 971 078,58	22
6221	Fêtes et cérémonies officielles	3 124 787 747,92	4 475 282 565,00	6 106 477 826,63	40

*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011.*

En principe, les éventuelles augmentations ne devraient pas dépasser le seuil de 10%, l'équivalent du coût d'inflation annuel de 2009 à 2011<sup>4</sup>.

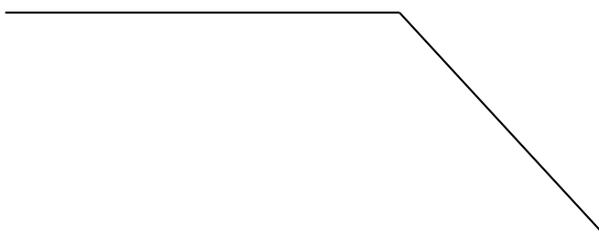
L'importance des dépenses pourrait alors s'expliquer par l'absence d'une maîtrise de la prévision budgétaire qui devrait normalement être fondée sur la notion de coût analytique et non au gré des estimations faites par les responsables opérationnels.

Au titre des dépenses de « Fêtes et cérémonies officielles », le Ministère des Finances et du Budget a consommé, à lui seul en 2011, un crédit de 4,178 milliards d'Ariary, dépassant largement le total des dépenses d'investissements publics réalisé par trois Ministères inscrits au programme « Economie à forte croissance » au cours de la même année.

*A cet égard, la Cour estime qu'il est impératif de réaliser un encadrement plus strict de l'évaluation des prévisions des services opérationnels sur la base des coûts analytiques plus raisonnables et des critères de choix plus objectifs soit, dans le sens d'une prestation de service de qualité soit, dans celui de l'intérêt général.*

➤ *Dépenses de transfert en hausse continue*

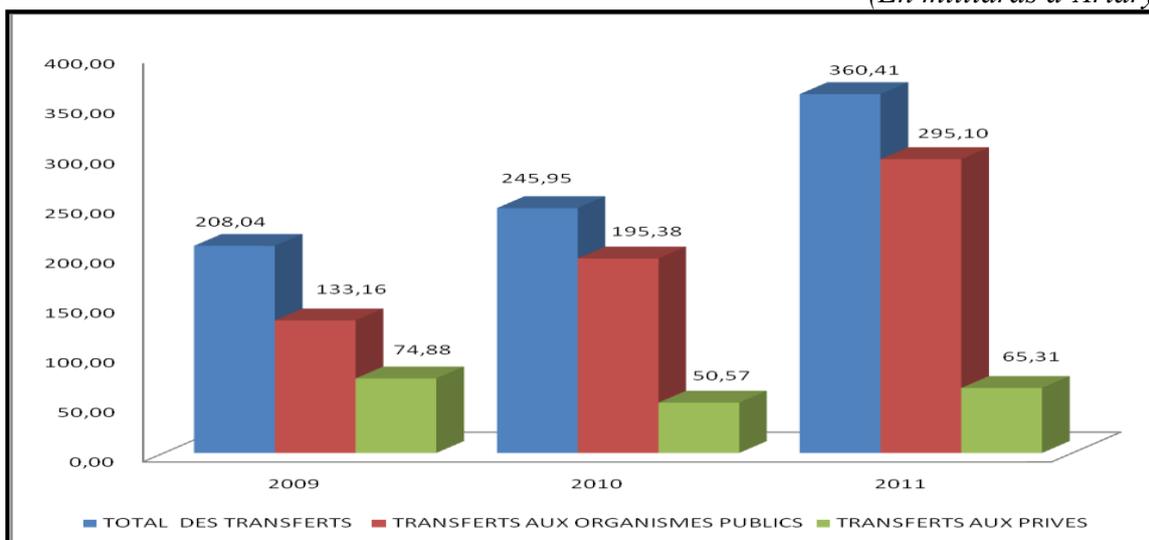
De 2009 à 2011, les dépenses de transfert ont accusé une hausse continue, allant de 208,04 milliards d'Ariary à 360,41 milliards d'Ariary selon le graphique ci-après :



<sup>4</sup> Taux d'inflation : 9% en 2009, 9,3% en 2010 et 9,5% en 2011.

### GRAPHIQUE N°8- EVOLUTION DES DEPENSES DE TRANSFERT

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011

Cet accroissement est observé notamment au niveau des transferts aux organismes publics, lesquels enregistrent une variation de 121% pour la période alors que les transferts vers les organismes privés ont chuté de 12,78%.

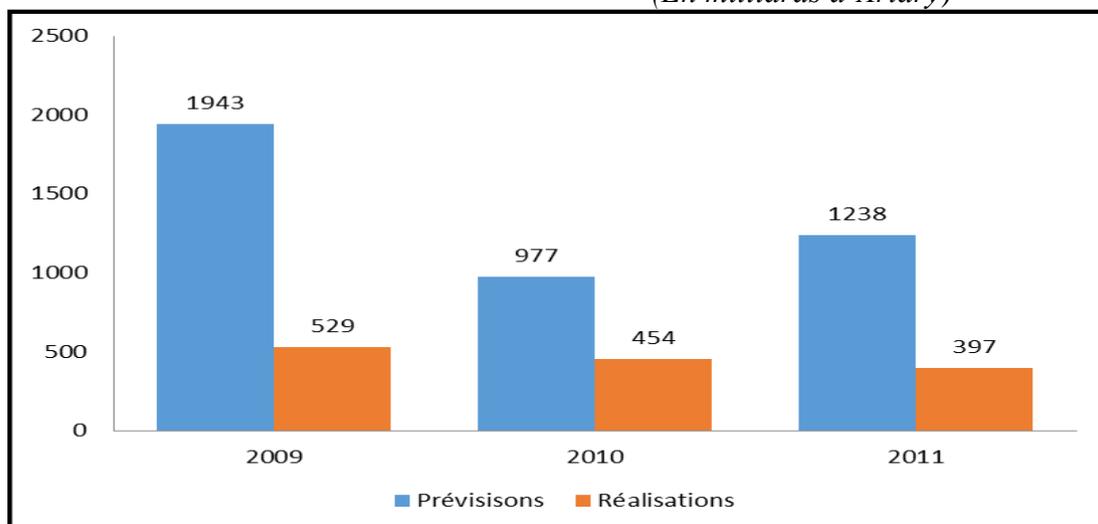
En 2011, les dépenses de transfert représentent les 51,49% des dépenses courantes hors solde. Les dépenses de transfert enregistrées au sein du Ministère des Finances constituent les 53,35% du total des transferts aux organismes publics.

➤ Une tendance à la baisse des dépenses d'investissement

L'année 2011 a enregistré la plus faible réalisation des investissements publics avec une régression annuelle de 13% en moyenne pour les trois exercices. Par rapport à une prévision de 1 237,8 milliards d'Ariary, seulement 396,8 milliards d'Ariary d'investissement ont été mobilisés, soit un taux de réalisation limité à 32%.

### GRAPHIQUE N°9- SITUATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011.

La baisse affichée en 2011 est un prolongement de la diminution précédente des investissements en 2009 et 2010. Cette situation peut s'expliquer surtout par l'indisponibilité des financements extérieurs.

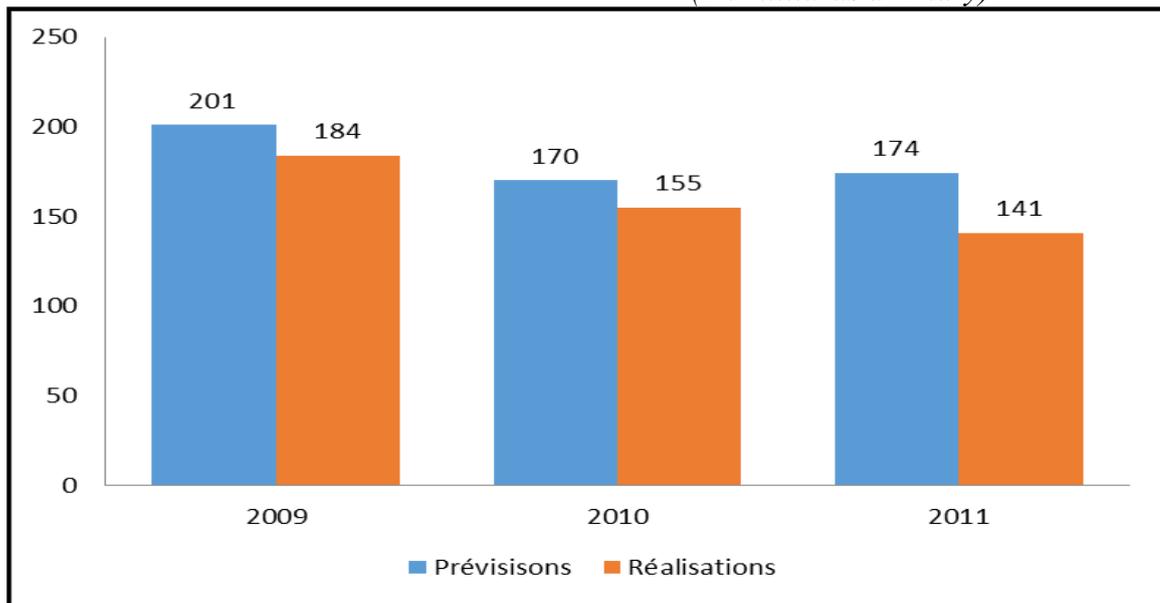
Par ailleurs, ce graphique nous révèle une surestimation des prévisions.

➤ *Des efforts louables pour le règlement des intérêts de la dette.*

Durant la période 2009-2011, des efforts ont été déployés par l'Etat dans le cadre de paiement des intérêts de la dette.

### GRAPHIQUE N°10- SITUATION DES DEPENSES DE SERVICE DE LA DETTE

(En milliards d'Ariary)



Source : *Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011*

Il est à faire observer que le taux moyen de réalisation a oscillé autour de 87% pendant la période sous revue.

#### C- En matière de gestion des autorisations budgétaires

Les principales observations de la Cour afférentes à la gestion des autorisations budgétaires au cours des trois exercices examinés portent sur les actes d'annulation de crédits et la date des mouvements de crédits ainsi que le non-respect de la règle de l'asymétrie et les dépassements de crédits.

➤ *Des actes irréguliers d'annulation de crédits*

Conformément à l'article 21 de la LOLF, le blocage et l'annulation de crédit sont du domaine réglementaire. En effet ledit article dispose que « Les Ministres chargés des Finances et du Budget sont habilités, par Arrêté ministériel, à geler ou à annuler les crédits qui deviennent sans objet ou pour toute autre raison après accord du Ministre intéressé. Information en est donnée au Bureau Permanent et à la commission chargée des Finances respectifs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.»

Or, pour les années 2009 et 2011, il a été observé que des Circulaires portant régulation des dépenses du Budget de l'Etat définissent le rythme de consommation des crédits alloués, à savoir :

- le Circulaire n°01 MFB/SG/DGB/DESB du 17 avril 2009 portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'Etat,
- le Circulaire n°004-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 13 Octobre 2011 relatif au taux de régulation du quatrième trimestre 2011.

Pour le premier Circulaire, le taux cumulé est fixé à 67,23% au cours de l'année tandis que le deuxième Circulaire a porté le taux cumulé du 4<sup>ème</sup> trimestre à 85%.

Ainsi, les Institutions et Ministères ne peuvent pas utiliser 32,77% des crédits qui leur ont été alloués pour l'exercice 2009 et 15% pour 2011.

Dès lors, l'application des deux Circulaires sus-mentionnées constitue une violation répétée de l'article 21 de la LOLF ne respectant pas l'autorisation parlementaire.

*Aussi, les recommandations de la Cour consistent à :*

- *une meilleure programmation budgétaire et financière en vue d'éviter le recours systématique à un blocage et/ou à une annulation de crédits ;*
- *le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le cas où ce recours s'avère nécessaire.*

➤ *Des blocages de crédits différents d'un ministère à l'autre.*

Le Circulaire n°004-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 13 Octobre 2011 ayant fixé le taux de régulation du quatrième trimestre 2011 à 85%, a également mentionné qu' « un taux de régulation spécifique sera notifié pour les Ministères ci-après :

- Ministère des Finances et du Budget ;
- Ministère d'Etat chargé de l'Economie et de l'Industrie ;
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation ;
- Ministère de l'Education Nationale ;
- Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation professionnelle ».

A cet effet, au sein du Ministère des Finances et du Budget, la lettre n° 171-2011-MFB/SG/DGB du 18 octobre 2011 a porté ce taux de régulation à 100% pour le 4<sup>ème</sup> Trimestre, en précisant les natures des dépenses effectuées et le montant du dépassement y afférent, ainsi que la ligne d'imputation budgétaire supportant ledit dépassement.

En outre, la Note de service n° 141-11/Min Eau/SG/DAF du 19 octobre 2011 émanant du Ministère de l'Eau a ramené ce taux à 100% pour les directions régionales du MinEau en soulignant que « la réduction de 15% est prise en charge par le budget du niveau central ».

Par conséquent, ces deux départements ont pu utiliser leurs crédits jusqu'à concurrence de 100%.

Aussi, la Cour attire-t-elle l'attention des responsables sur les points suivants :

- Selon le Circulaire n° 004-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 13 Octobre 2011, le taux de régulation de 85% a été déterminé compte tenu de la situation des recettes budgétaires. Faute de recettes suffisantes, tous les Institutions et Ministères ne peuvent pas dépenser au-delà de 85% de leurs crédits. Or, les deux départements ont dérogé à ces prescriptions ;
- Le Ministère des Finances qui bénéficie des 19% des dotations budgétaires n'est pas frappé par cette « annulation de crédits », alors que les départements ministériels du secteur

productif et infrastructure, dont les crédits ne dépassent pas les 5% du Budget de l'Etat et qui sont des moteurs de développement, sont soumis à ce taux de régulation.

➤ *Du non-respect de la règle de l'asymétrie*

La règle de l'asymétrie de crédits est une exception au principe de fongibilité des crédits comme le définit l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 : « [...] cette fongibilité des crédits connaît des limites notamment de par l'application des règles de l'asymétrie de crédits [...] aucun mouvement de crédit ne peut être effectué entre les grandes rubriques indemnités, biens et services et transferts [...] ».

La Cour a observé en 2010 que par Arrêté n°37.703/2010 du 28 octobre 2010 pris par le Ministère de la Communication, les crédits du compte 6211- Entretien de bâtiments ont été réduits de sa totalité pour abonder ceux du compte 6032 qui sont des dépenses de personnel. Or, l'Exposé des motifs de la LOLF interdit tout redéploiement de crédits au profit d'une dépense de personnel tel que cité ci-après : «Au sein d'un programme, les ordonnateurs disposeront d'une grande liberté d'action pour redéployer les crédits désormais fongibles, entre les catégories de dépense, sauf à abonder les crédits de personnel».

*De tout ce qui précède, la Cour :*

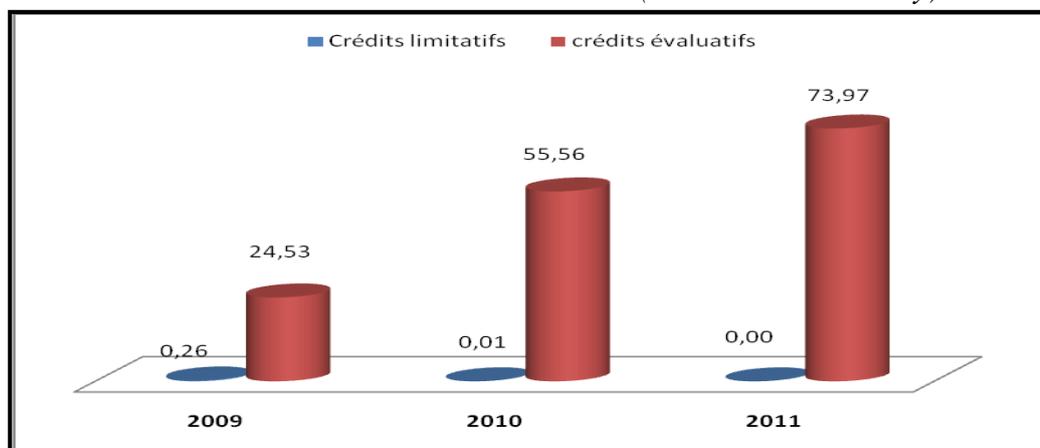
- attire l'attention des responsables sur le blocage de crédits différent d'un ministère à l'autre ;
- recommande le respect des dispositions règlementaires en vigueur en ce qui concerne la règle de l'asymétrie.

D- En matière de dépassements de crédits

Les dépassements de crédits ont enregistré une forte augmentation durant la période 2009 à 2011 allant de 24,79 milliards d'Ariary à 73,97 milliards d'Ariary, soit une hausse de 198%.

**GRAPHIQUE N°11- DEPASSEMENTS DE CREDITS 2009-2010-2011**

*(En milliards d'Ariary)*



*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009,2010 et 2011*

Cet accroissement est notamment imputable à l'évolution des crédits évaluatifs qui sont passés de 24,53 milliards d'Ariary à 73,97 milliards d'Ariary. Ces derniers représentent presque les 99% des dépassements.

*Face à tels dépassements, la Cour recommande que des mesures soient prises afin de résoudre des problèmes de régularisation de dépassements de crédits liés aux emprunts extérieurs, lesquels sont en cours d'étude actuellement.*

*Il y a lieu également de noter une sous-évaluation systématique de certains postes de dépenses estimés dans le cadre de crédits évaluatifs.*

## 1-2. AUTRES CADRES BUDGETAIRES

Cette partie portera sur les observations relatives aux autres cadres budgétaires dont : les Budgets Annexes (BA), les Comptes Particuliers du Trésor (CPT), les Opérations sur Fond de Contre-Valeur (FCV) et les Opérations en Capital de la Dette Publique :

### 1.2.1. Budgets Annexes

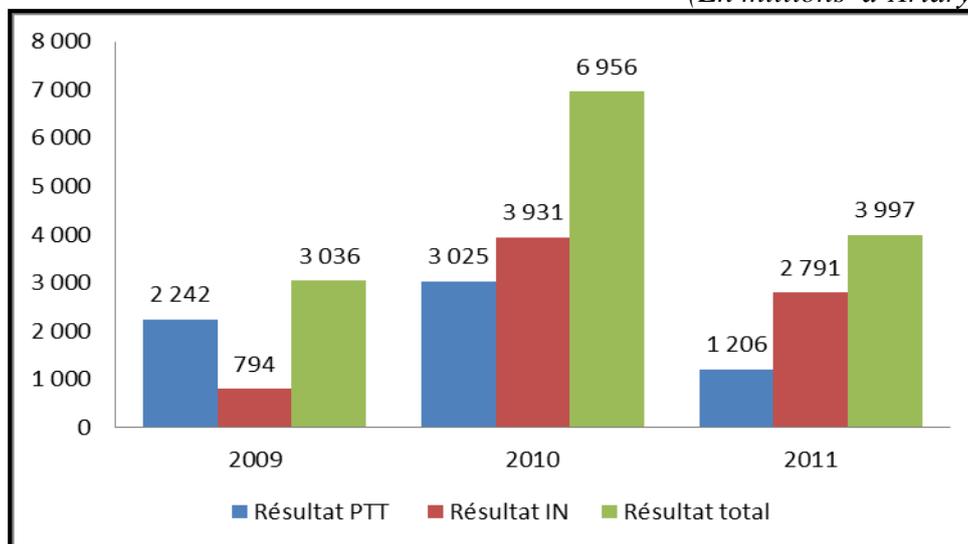
Durant les années budgétaires 2009, 2010 et 2011, les prévisions des opérations des BA n'ont pas connu de grande variation. Elles se chiffrent à 16,81 milliards d'Ariary en 2011 contre 14,69 milliards d'Ariary en 2009, soit une variation de 14%. Les taux moyens de réalisation des recettes et des dépenses sont respectivement de 84% et de 57%.

#### A- Des résultats excédentaires

Les résultats des opérations des BA sont décrits dans le graphique suivant :

#### GRAPHIQUE N°12- EVOLUTION DES RESULTATS DES BA

(En millions d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009-2010 et 2011.

Les opérations des Budgets Annexes se sont toujours traduites par des excédents de recettes, en hausse importante entre 2009 et 2010, soit 6,96 milliards d'Ariary en 2010 contre 3,04 milliards d'Ariary en 2009. Mais entre 2010 et 2011, une chute de l'ordre de 43% est observée. Le résultat de 6,96 milliards d'Ariary en 2010 est descendu jusqu'à 4 milliards d'Ariary en 2011.

Les deux composantes de ce résultat n'ont pas suivi le même rythme. En effet, le résultat du BA de l'Imprimerie Nationale représente 26% du total général du résultat des BA en 2009. Cette part

a augmenté jusqu'à 70% en 2011. Pourtant, la part du BA des Postes et Télécommunications s'est réduite considérablement, allant de 74% en 2009 à 30% en 2011.

### B- Principales observations

Les principales observations sur les Budgets Annexes portent sur deux points, dont :

- *La persistance de discordance d'écritures en matière de comptabilisation des recettes du BA de l'Imprimerie Nationale*

La Cour a relevé une discordance entre les écritures de l'ordonnateur et celles du comptable durant les trois exercices successifs du fait d'une différence de mode de comptabilisation du « Fonds de renouvellement » au niveau des deux acteurs budgétaires sus-cités. Une telle discordance aura des impacts sur la conformité des écritures de l'ordonnateur et celles du comptable.

*Aussi, la Cour a-t-elle toujours insisté sur le respect de la procédure à appliquer concernant le mode de comptabilisation du « Fonds de renouvellement ».*

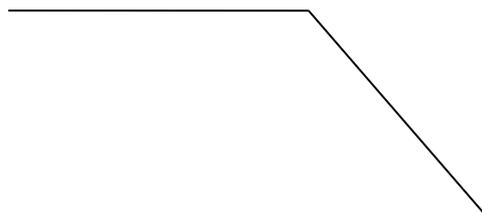
- *Le Budget Annexe des Postes et Télécommunications : quelle activité de production ?*

Selon l'article 28 de la LOLF, « Les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une Loi de Finances, les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ». Cependant, suite à la création de la Société TELMA et de l'exploitant public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA), les activités postales et de télécommunication ont été confiées à ces derniers.

*La Cour tient à signaler que les activités du BA des Postes et Télécommunications devraient être remises en cause.*

### **1.2.2. Comptes Particuliers du Trésor**

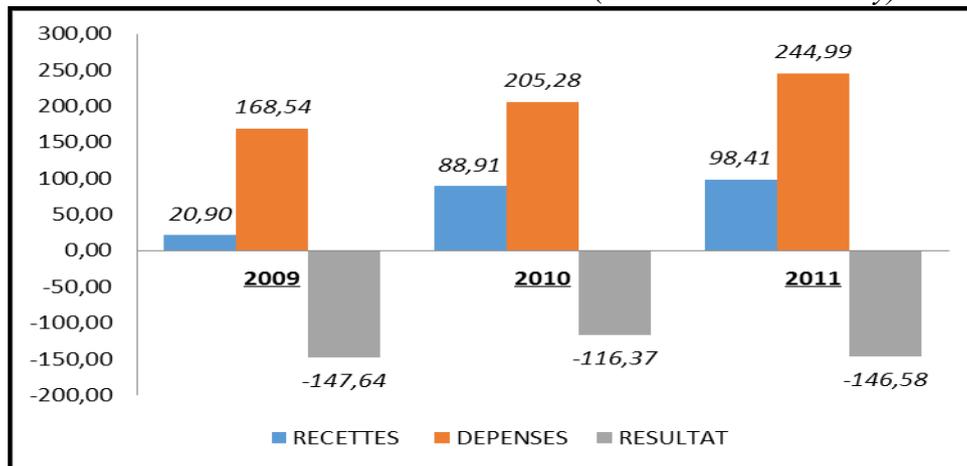
Les CPT ont toujours connu des résultats déficitaires comme il est développé dans le paragraphe qui suit :



## A- Résultats en déficit chronique

### GRAPHIQUE N°13- LES OPERATIONS DES CPT

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011

Le résultat des opérations des CPT se sont soldés avec un déficit de 147,64 milliards d'Ariary en 2009. Il s'est un peu amélioré en 2010, mais accuse toujours un solde négatif de 116,37 milliards d'Ariary. Les recettes ont contribué à cette progression, avec un taux d'accroissement de 325%, soit 88,91 milliards d'Ariary en 2010 contre 20,90 milliards d'Ariary en 2009. Mais ce déficit s'est creusé entre 2010 et 2011, les recettes ne pouvant pas couvrir les dépenses malgré une tendance légèrement à la hausse.

## B- Principales observations

- Sur les Comptes de commerce : des déficits aggravés par des « prétendus » Comptes de commerce.

Pour la période 2009-2011, les Comptes de commerce ont enregistré un déficit allant de 142,47 milliards d'Ariary à 143,86 milliards d'Ariary.

### TABLEAU N°9- OPERATIONS DES COMPTES DE COMMERCE

(En milliards d'Ariary)

MINISTERE	2009			2010			2011		
	Recettes	Dépenses	Résultats	Recettes	Dépenses	Résultats	Recettes	Dépenses	Résultats
MFB	16,07	161,43	-145,36	85,81	202,65	-116,84	94,72	240,1	-145,38
AUTRES MINISTERES	4,5	1,61	2,89	2,86	1,59	1,27	3,21	1,69	1,52
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>20,57</b>	<b>163,04</b>	<b>-142,47</b>	<b>88,67</b>	<b>204,24</b>	<b>-115,57</b>	<b>97,93</b>	<b>241,79</b>	<b>-143,86</b>

Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011.

Il ressort du tableau ci-dessus que le résultat obtenu est dû principalement au déficit au niveau du Compte de commerce du Ministère des Finances et du Budget. En effet, seul ce département

affiche un solde négatif sur les 9 entités<sup>5</sup> concernées par les Comptes de commerce, les excédents des autres ministères n'ont aucun effet sur le résultat global du Compte de commerce.

Les Comptes de commerce du MFB, constitués notamment par la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et par la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR), fonctionnent comme un système de répartition ; les cotisations versées dans ces caisses par les agents de l'Etat en activité sont les recettes lesquelles demeurent largement insuffisantes pour couvrir les dépenses dont les allocations des actuels pensionnés.

Au regard de l'article 34 de la LOLF qui dispose que « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale (...) », la Cour a relevé que les deux comptes du Ministère des Finances et du Budget (CRCM et CPR) sont des « prétendus » comptes de commerce. En effet, ils ne revêtent aucun caractère industriel ni commercial.

*La Cour a toujours recommandé aux responsables de procéder à une étude approfondie pour maîtriser le déficit des caisses de retraite*

➤ *Sur les Comptes de prêt : Surévaluation des prévisions*

L'article 34 alinéa 8 de la LOLF dispose que « les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé ».

Les réalisations pendant les exercices 2009, 2010 et 2011 sont résumées dans le tableau ci-après :

**TABLEAU N°10- OPERATIONS DE PRETS**

*(En milliards d'Ariary)*

ANNEE	RECETTES		DEPENSES	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
2009	0,31	0,21	20,00	-
2010	0,41	0,21	5,00	-
2011	94,18	0,48	13,69	-

*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011*

Il ressort dudit tableau qu'aucune réalisation de dépenses n'est effectuée durant la période considérée tandis que pour les recettes, les taux de réalisation ont chuté, allant de 67% en 2009 à 0,5% en 2011.

<sup>5</sup> Ministère de la Sécurité Intérieure, Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Elevage, Ministère de l'Environnement et des Forêts, Ministère de l'Energie, Ministère de l'eau, Ministère des mines et des hydrocarbures, Ministère de Travaux Publics et de la Météorologie.

*Compte tenu de ce qui précède, la Cour a maintes fois recommandé aux responsables l'adoption de prévisions réalistes, tant en matière de recettes qu'en dépenses, conformément au principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF.*

- *Sur les Comptes de participation : absence de prévision de recettes et surestimation des dépenses*

Pour les Comptes de participation, aucune recette n'a été prévue durant la période 2009-2011, pourtant une réalisation d'un montant de 124 237 401,44 Ariary a été enregistrée en 2009. En ce qui concerne les dépenses, les taux de réalisation ne dépassent pas les 5%.

### TABLEAU N°11- EVOLUTION DES COMPTES DE PARTICIPATION

(En Ariary)

ANNEE	RECETTES			DEPENSES		
	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION
2009	-	124 237 401,44	-	144 299 406 000,00	5 500 000 000,00	3,81%
2010	-	-	-	84 029 600 000,00	1 047 617 403,00	1,25%
2011	-	-	-	141 110 775 000,00	3 198 723 733,94	2,27%

*Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011.*

Ce tableau nous montre que les recettes sont presque inexistantes et les dépenses surestimées.

Il est à faire observer qu'en l'absence de prévisions, le taux de réalisation ne peut être défini.

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF, les comptes de participations décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers. En cas de dissolution d'une telle société ou d'un tel organisme ou de la cession à un tiers de participation de l'Etat, le montant en est pris en recette au Compte de participation.

*Dans le souci de la sécurisation des deniers publics et pour des prévisions réalistes, il y a lieu d'attirer l'attention des autorités compétentes sur le suivi des différentes sociétés d'Etat.*

### 1.2.3. Fonds de Contre - Valeur

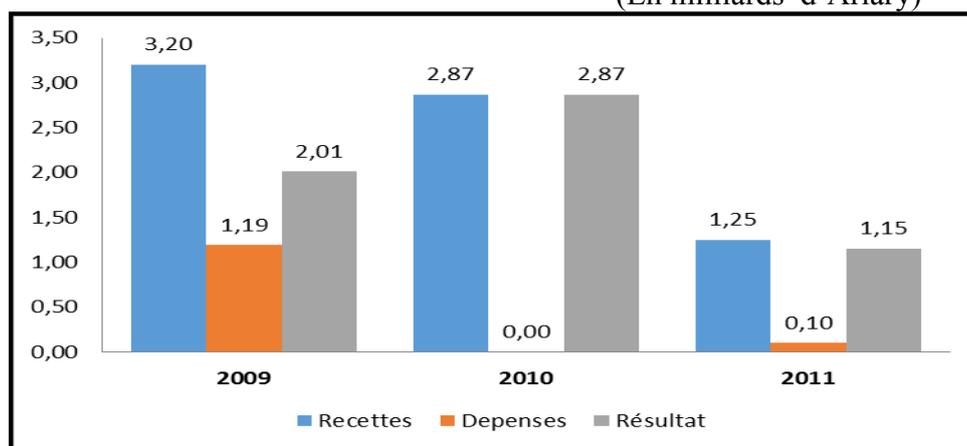
#### A- Résultats excédentaires non sincères

Les opérations génératrices de FCV ont accusé des résultats excédentaires pour les exercices 2009, 2010 et 2011.

Le graphique ci- après retrace l'évolution desdites opérations.

## GRAPHIQUE N°14- LES OPERATIONS DES FCV

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011

Ces résultats ne pourraient être considérés sincères étant donné qu'aucune réalisation de dépenses n'est enregistrée.

### B- Principales observations

#### ➤ Des prévisions de recettes sous-évaluées

En raison de la suspension des relations avec les PTF, les prévisions de recettes ont chuté de 14,07 milliards d'Ariary à 0,56 milliard d'Ariary.

Les réalisations ont également suivi cette tendance avec 1,24 milliard d'Ariary en 2011 contre 3,20 milliards d'Ariary en 2009. Les taux de réalisation de plus de 100% en 2010 et 2011 s'expliquent par une sous-évaluation des prévisions.

#### ➤ Insuffisance d'informations pour les dépenses

Une tendance à la baisse est également observée en matière des dépenses, aussi bien pour les prévisions que pour les réalisations.

Les taux de réalisation restent toujours en dessous des 40%, le plus faible est celui de 2010, avec un taux de 0,004%. Des réalisations d'un montant de 40 000 Ariary en 2010, à titre de dépenses annuelles de fonctionnement s'avèrent improbables.

Par ailleurs, l'analyse des opérations des dépenses sur FCV se heurte à l'absence de ventilation des dépenses et ne peut, toutefois, être exhaustive.

### 1.2.4. Les opérations en Capital de la Dette Publique

Les opérations en capital de la Dette Publique comportent, en recettes, les débloquages de fonds attendus au cours de la gestion considérée et, en dépenses, les amortissements de la Dette Publique.

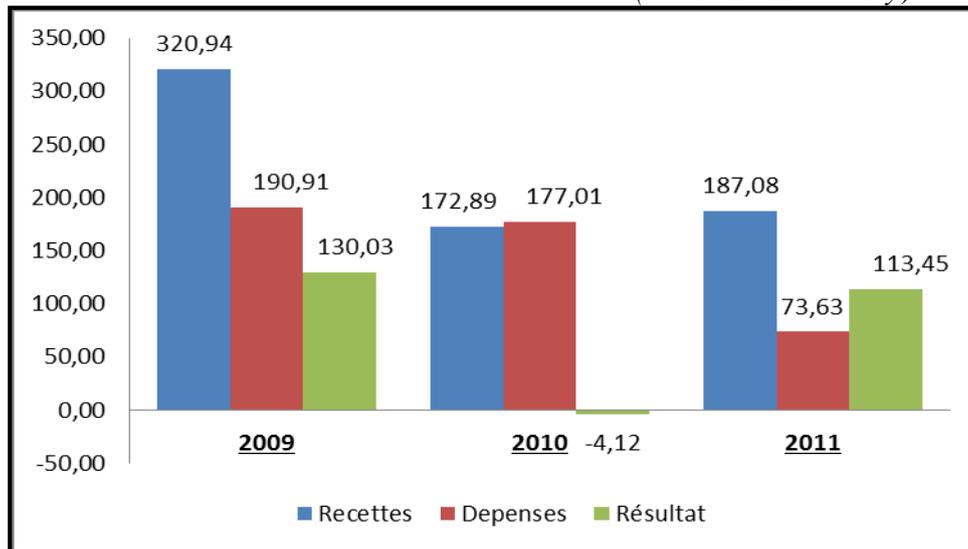
#### A- Résultats excédentaires à interpréter avec précaution

Malgré les résultats excédentaires des années 2009 et 2011 s'élevant respectivement à 130,03 milliards d'Ariary et 113,45 milliards d'Ariary, la tendance de la dette publique est marquée

par une chute libre, avec un résultat déficitaire de 4,12 milliards d'Ariary en 2010 comme le montre le graphique suivant :

### GRAPHIQUE N°15- EVOLUTION DE LA DETTE

(En milliards d'Ariary)



Source : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2009, 2010 et 2011

Cette tendance est due notamment à la décroissance des recettes suite à l'interruption des financements extérieurs.

Certes, cette réduction a ralenti l'élan économique que se projette d'atteindre le pays étant donné que les grands investissements publics sont tributaires des financements extérieurs, mais il ne faut pas sous-estimer l'impact des emprunts contractés sur l'encours de la dette.

#### B- Principales observations

Les observations de la Cour portent notamment sur les recettes. Les dettes extérieures constituent la composante prépondérante des recettes en termes de réalisation ; toutefois, le taux de réalisation reste moyen, variant entre 10% et 60%.

En ce qui concerne les recettes sur les dettes intérieures, aucune réalisation n'a été enregistrée malgré les prévisions fixées.

En effet, il a été observé que les Bons du Trésor par Adjudication (BTA) sont qualifiés de dettes intérieures lors des prévisions<sup>6</sup> alors que ceux-ci y sont retirés lors des réalisations et sont enregistrés au compte 5010 « Obligations et bons à court terme ». De ce fait, le montant des prêts intérieurs de l'Etat présenté dans le PLR s'avère non exhaustif.

Par ailleurs, selon le document « *Stratégie de la dette à moyen-terme 2016-2018* » établi par la Direction de la Dette Publique de la Direction Générale du Trésor, les BTA constituent l'élément le plus important de la dette intérieure.

*Aussi, la Cour des Comptes insiste-t-elle sur le respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi de Finances, tel que prévu par l'article 42 de la LOLF, en réintégrant les opérations du BTA dans le cadre V de la Loi de Règlement en tant que dette publique*

<sup>6</sup> Cf. Lois de Finances 2009, 2010 et 2011.

## **CHAPITRE 2. SUR L'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES**

La notion de performance est introduite par la LOLF. Ladite Loi, dans son exposé des motifs, a institué une réorganisation de l'ensemble des procédures de la gestion des finances publiques, ayant pour vocation la conformité de l'exécution administrative et comptable du budget aux règles du droit budgétaire et comptable ainsi que la promotion de la performance de la gestion financière publique.

Aussi, le budget de moyens a été abandonné au profit du budget de programmes. En effet, le budget de moyens est un modèle de structuration du budget par nature des moyens, aussi bien humains que matériels et financiers, et dont le contrôle de l'exécution est purement comptable et juridique ; tandis que le budget de programmes est un modèle de structuration du budget par les objectifs de politiques rattachés à des missions, puis à des programmes et à des activités, et dont le contrôle porte essentiellement sur les résultats obtenus lesquels seront mesurés par des indicateurs. Ces derniers doivent être chiffrés et dans la mesure du possible pertinents et vérifiables.

Le budget de l'État est désormais présenté en grandes missions, regroupant les différents programmes auxquels sont associés des objectifs ainsi que des résultats faisant l'objet d'évaluation. Il est accompagné de deux documents dont, le document de crédit et le document de performance. Ce dernier retrace tous les indicateurs.

La date de mise en vigueur de la LOLF est fixée en son article 63 au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Dans le présent rapport public, la Cour essaie de procéder à un premier bilan d'ensemble de la mise en œuvre de ce texte et des difficultés rencontrées qui ont le plus marqué l'application de la logique de la LOLF depuis ces dix dernières années.

En fait, le présent chapitre a pour objet de :

- suivre les progrès accomplis et faire ressortir les domaines où le pays est en bonne voie pour la réalisation de la LOLF ;
- identifier les lacunes et les défis à relever ;
- éveiller les consciences et remobiliser les acteurs nationaux pour la promotion de la culture de la performance.

Il importe de souligner, de prime abord, qu'une analyse dans le temps se trouve réduite au niveau de la Cour. En effet, la prise en compte de la « partie performance » n'a été intégrale qu'en 2009 étant donné que les documents de performance, en l'occurrence les Projets Annuels de Performance (PAP) et les Rapports Annuels de Performance (RAP), n'ont accompagné les Lois de Finances qu'à partir de 2009.

Les observations de la Cour seront dès lors basées sur ces documents de performance.

Seront traitées infra les observations de la Cour sur l'application du Budget de programmes et les difficultés rencontrées lors de l'appréciation de performance durant les trois années budgétaires.

### **2. 1. LE « BUDGET DE PROGRAMMES » EN PRATIQUE**

En premier lieu, il convient de faire un bref aperçu du « budget de programmes » pour les trois exercices 2009, 2010 et 2011.

L'Arrêté n° 1438/2005 du 16 mars 2005 instituant l'Instruction Générale n° 001- MEFB /SG/DGDP/DB sur l'exécution du budget des Organismes Publics dans son paragraphe B.7 présente

l'enchaînement logique du budget de programmes suivant le schéma ci-après avec ses différentes composantes dont : les moyens, les activités, les objectifs, les programmes et les missions.

Moyens → Activités → Objectifs → Programmes → Missions

Ladite instruction interprète cet enchaînement logique de la façon suivante : « avec les moyens on effectue les activités, les activités permettent d'atteindre les objectifs, les objectifs permettent la réalisation du programme et de la mission ; la réalisation du programme et de la mission permet notamment d'atteindre les objectifs globaux assignés à un Axe stratégique du DSRP ».

Si telle est la présentation théorique du budget de programmes, qu'en est-il de la pratique ?

La structure budgétaire pendant la période 2009 à 2011 est résumée dans le tableau ci-après :

**TABLEAU N°12- STRUCTURE DU BUDGET DE L'ETAT 2009-2011**

ANNEE	INSTITUTION/ MINISTERE	MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR D'OBJECTIF	OBSERVATIONS			
						INDICATEUR ATTEINT	NON ATTEINT	AUTRE	NON DISPON IBLE
2009	46	44	113	213	487	151	289	47	-
2010	36	51	139	285	567	170	305	42	50
2011	38	51	137	310	735	293	375	19	48

*Sources : Rapport de la Cour des Comptes 2009,2010 et 2011*

Au vu de ce tableau, les points suivants méritent d'être soulignés.

### 2.1.1. La stabilité de la composante « Mission »

Les Institutions et Ministères sont attributaires de missions dont le nombre varie selon les politiques publiques de l'Etat. Le nombre de missions demeure plus ou moins stable au cours des trois années successives. Il est de 44 en 2009, pour rester à 51 en 2010 et 2011. Le changement de missions se trouve notamment au niveau de trois ministères à savoir : le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le Ministère de la Population et des Affaires Sociales.

La mission « Post fondamental et Recherche » est une mission commune aux Ministère de l'Education Nationale et Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique en 2009. En revanche, en 2010 et 2011, cette mission commune a disparu et les deux ministères se sont vus attribués leurs missions respectives. Pour le Ministère de l'Education Nationale, elle est devenue la mission « Enseignement général » et pour le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, c'est la mission « Enseignement Supérieur ».

La « Mission Affaires Sociales et Santé mère enfants » constitue la mission unique du Ministère de la Population et des Affaires Sociales en 2009 ; elle a été éclatée en deux missions pour 2010 et 2011 dont : la mission « Population et Développement » et la mission « Protection Sociale ».

En outre, avec la création du Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Institutions, la mission « Relations avec les Institutions » est apparue.

Selon l'Arrêté n° 1438/2005 du 16 mars 2005 cité supra, une mission se définit comme « la principale raison d'être d'une organisation, elle correspond à une politique publique. C'est elle qui donne lieu à l'expression de choix politiques ».

Les missions confiées notamment aux ministères relevant des trois secteurs : productif, social et infrastructure, traduisent l'engagement de l'Etat pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce qui explique la stabilité des missions.

### **2.1.2. La constance de la composante « Programme »**

L'Instruction Générale n° 001- MEFB /SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des Organismes Publics, toujours dans son paragraphe B.7, définit « un programme » comme des groupes d'activités cohérents au sein des missions de l'Etat.

Et l'article 9 de la LOLF dispose que « [...] Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère [...] ».

Durant la période sous revue, à l'instar de la composante « mission », aucun changement majeur n'est observé au niveau des programmes. Le nombre de programmes regroupés au sein d'une mission oscille entre 2 à 8.

Les ministères ayant le plus de programmes sont : le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère de la Santé. En effet, leurs programmes ont pu être plus détaillés du fait que leur document de référence est celui relatif aux OMD, lequel met l'accent sur le domaine social.

Le programme « Administration et Coordination » est commun à toutes les missions, étant donné que ledit programme consiste notamment au bon fonctionnement de chaque département. En termes de crédits consommés, ce programme a connu une forte croissance, allant de 906 milliards d'Ariary en 2009 à 1 264 milliards d'Ariary en 2011 et représentant respectivement 46% et 56% du total général des réalisations, soit une hausse de 17%.

Un nouveau programme intitulé : « Appui de la Présidence aux grands projets et des secteurs sociaux » est introduit en 2010. Toutefois, ce programme n'est pas repris en 2011.

### **2.1.3. L'accroissement et la disparité de la composante « Objectifs »**

S'agissant de la composante « Objectifs », la Cour tient à relever les observations suivantes :

- Le nombre d'objectifs associés aux programmes a continuellement augmenté comme l'indique le tableau ci-dessus. Certes, la communication de maximum d'informations au Parlement rentre parmi les principales préoccupations de la LOLF, consistant entre autres, à améliorer la transparence des informations budgétaires. Mais beaucoup d'informations restent inexploitablement alors que déjà, qualitativement, elles sont limitées.

- Pour le programme « Administration et Coordination », un programme commun à tous les Ministères et Institutions, les objectifs varient d'un ministère à l'autre. Pour certains ministères, les objectifs associés à ce programme consistent notamment à « améliorer le fonctionnement de l'Administration et les systèmes d'information » et à « assurer l'utilisation rationnelle des ressources allouées ». Tandis que d'autres ont comme objectifs « renforcer l'Etat de droit » ou « réduire la corruption » ou « consolider la démocratie ».

S'agissant du programme « Développement rural » assuré par la Présidence et la Primature, l'on constate un certain manque de coordination dans la fixation des objectifs selon le tableau ci-après :

**TABLEAU N°13- PROGRAMME « DEVELOPPEMENT RURAL »**

PROGRAMMES	OBJECTIFS	
	PRESIDENCE	PRIMATURE
<b>Développement rural</b>	Lancer une révolution verte durable	Promouvoir les activités orientées vers le marché
		Améliorer la coordination et l'harmonisation des interventions en Milieu rural
		Améliorer la prise de décision en matière de politique de Sécurité Alimentaire sur la filière riz
		Evaluer l'impact des effets des mesures de politique ou/et chocs externes sur un groupe de population

*Sources : RAP 2009, 2010 et 2011*

Pour la Présidence, un seul objectif est associé à ce programme alors que quatre objectifs sont définis au sein de la Primature pour le même programme. En outre, leurs objectifs respectifs n'ont pas de points communs évidents.

Par ailleurs, l'on a également observé que la « Révolution verte » constitue un programme et non un objectif pour le Ministère de l'Agriculture.

Selon l'Instruction Générale suscitée, « un objectif de programme est le résultat final (outcome) à atteindre dans le cadre de ce programme [...] », mais il appert des deux constatations sus mentionnées qu'un objectif répond à cette qualification pour certains ministères mais pour d'autres, il s'agit plutôt d'un résultat intermédiaire.

**2.1.4. L'absence de la composante « Activités »**

Conformément aux dispositions de l'Instruction Générale citée supra, « Les activités sont les actions entreprises pour produire les résultats intermédiaires attendus. Les actions détaillent le contenu des activités en éléments de travail de plus en plus précis ; ce qui facilite le calcul des coûts. » Ainsi, les activités à travers les actions à mener précisent et éclairent les usages auxquels les crédits sont destinés, de même que les objectifs auxquels ils sont affectés.

Or, il a été relevé l'absence de la composante « Activités » dans cette structure. Cette composante a été mentionnée dans le RAP 2009, pourtant, les indicateurs y afférents n'y sont pas inscrits. Les RAP 2010 et 2011 n'ont pas repris cette composante.

**2. 2. DES DEFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS BASE SUR LA PERFORMANCE**

Lors des contrôles de l'exécution des Lois de Finances 2009, 2010 et 2011, les observations de la Cour portent notamment aussi bien sur les indicateurs que sur la démarche.

**2.2.1. Sur les indicateurs**

Toujours conformément à cette Instruction Générale, un indicateur doit, dans toute la mesure du possible, être clair, précis afin d'être identifié sans ambiguïté, pertinent et facile à obtenir.

Toutefois, l'analyse des indicateurs présentent des anomalies, dont la non disponibilité et la non pertinence.

➤ *Prolifération d'indicateurs*

Le nombre des indicateurs d'objectifs a augmenté d'une façon considérable passant de 487 en 2009 à 735 en 2011.

A titre d'illustration, les indicateurs d'objectifs du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales sont au nombre de 122 en 2011 contre 69 en 2009. Il en est de même pour le Ministère des Finances et du Budget et le Ministère de l'Élevage : en 2011, ils comptent respectivement 61 et 19 indicateurs contre 50 et 6 en 2009.

➤ *Des indicateurs non disponibles*

Suivant le tableau ci-après, 11% des indicateurs sont non disponibles.

**TABLEAU N°14- VALEURS NON DISPONIBLES**

ENTITES	OBJECTIFS	INDICATEURS D'OBJECTIFS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE
<b>Primature</b>	005-4 Assurer la prévention, le suivi, la réaction rapide et l'atténuation de l'impact des catastrophes sur la population	005-4-1 Taux de vulnérabilité relative aux risques	2,5%	ND
	403-1 Assurer une nutrition suffisante et équilibrée	403-1-2 Taux de la population victime de l'insécurité alimentaire	57%	ND
<b>Ministère des Forces Armées</b>	106 -1 Renforcer l'Autorité de l'Etat en Mer	106-1-2 Cas d'infractions en mer constatées		ND
<b>Ministère des Mines</b>	609-2 Renforcer la promotion des investissements dans les industries extractives	609-2-1 Nombre de titre minier à délivrer	1128	ND
<b>Ministère de la Population et des Affaires Sociales</b>	814-1 Promouvoir l'effectivité des droits des très pauvres et vulnérables et améliorer la prestation de service en matière de Protection Sociale	814-1-7 Nombre de cartes vertes distribués	ND	ND

*Source : RAP 2011.*

La non disponibilité constatée au niveau des valeurs cibles pourrait remettre en cause la pertinence du choix des indicateurs d'objectifs.

La non disponibilité des valeurs réalisées au titre de l'indicateur « Nombre de titre minier à délivrer » au sein du Ministère des Mines s'avère préjudiciable étant donné que le secteur minier est un domaine prioritaire de l'Etat. Par rapport à 2010, toujours pour cet indicateur, la « valeur cible » était zéro et les réalisations sont de 481. Pour une année, c'est la « valeur cible » qui est non disponible, et pour une autre c'est la « valeur réalisée » qui l'est. Cet état de chose montre ainsi un manque de rigueur dans la production des statistiques.

*Selon la Cour, un recadrage de la détermination et de la production des indicateurs s'avère nécessaire.*

➤ *Des indicateurs inappropriés*

Les indicateurs inscrits dans les documents constituent des « indicateurs d'objectifs » lesquels sont censés, conformément à l'Instruction sus mentionnée, refléter des changements intervenus dans une situation donnée résultant de la mise en œuvre d'un programme. Or, il a été relevé que ce sont plutôt, soit « des indicateurs d'activités », soit « des indicateurs de résultats ».

A titre d'exemple, pour le programme «208 Transports Routiers et Ferroviaires » de la « mission 630 Transports » du Ministère des Transports<sup>7</sup>, ayant comme troisième objectif « Améliorer la sécurité routière (code 208-3) », le supposé indicateur d'objectif «208-3-1 Nombre de sessions de sensibilisation à la sécurité » ne correspond pas aux changements escomptés suite à la mise en œuvre du programme ; cet indicateur n'étant qu'un indicateur d'activité associé.

Il a été évoqué supra que les indicateurs doivent être faciles à obtenir. Toutefois, l'on a observé que certains indicateurs ne peuvent même pas être quantifiables.

**TABLEAU N°15- VALEURS NON DISPONIBLES**

INSTITUTIONS	OBJECTIFS	INDICATEURS D'OBJECTIFS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE
MFB	116-1 Accroître les recettes douanières collectées et déployer les technologies de traitement des dossiers de douanes dans les grands et moyens bureaux	161-1-4 Optimisation de la liaison entre SYDONIA++ et de TRADENET	1	ND
		161-1-5 Stabilisation et déploiement de l'exploitation du réseau GASYNET	1	ND
Min Energie	203-6 Renforcer l'appui au développement du secteur Energie	203-6-1 Taux de satisfaction des acteurs	50%	ND

*Source : RAP 2011.*

Les deux indicateurs du MFB suscités sont plutôt qualitatifs que quantitatifs ; ce qui les rend les difficile à mesurer.

Pour le Ministère de l'Energie, « Mesurer le taux de satisfaction des acteurs du secteur énergie » est un indicateur agrégé qui requiert des enquêtes auprès des concernés.

➤ *Des indicateurs mal définis*

Il a été observé une modification généralisée des valeurs cibles contenues dans le RAP par rapport à celles définies dans la Fiche Pluriannuelle de Performance (FPP). En effet, en 2011, au moins 60% des 735 valeurs cibles définies dans la FPP annexée à la circulaire d'exécution budgétaire ont été modifiés. Un changement massif peut être interprété comme une incompréhension des objectifs.

Cette insuffisance au niveau des indicateurs constitue un handicap majeur dans l'appréciation de la performance étant donné que la démarche de la performance se base sur la qualité des indicateurs.

### 2.2.2. Discordance entre les documents

L'analyse du PLR et des RAP a révélé une certaine incohérence, dont des extraits sont illustrés dans le tableau ci-après :

<sup>7</sup> RAP 2011

**TABLEAU N°16- DISCORDANCE ENTRE PLR ET RAP**

ANNEE 2010		
MINISTERE	PLR	RAP
Min Mines	Recettes d'exportation : Prévision de 93 milliards d'Ariary Réalisation de 89,3 milliards d'Ariary soit un taux de 96%.	Indicateurs d'objectifs « accroissement des recettes d'exportation » : Prévision de 190 milliards d'Ariary Réalisation de 182,4 milliards d'Ariary soit un taux de 96%.
ANNEE 2011		
MINISTERE	PLR	RAP
Min Santé Publique	Nombre de kits d'accouchement distribués : 12208 sur une prévision de 350 000	Nombre de kits d'accouchement distribués: 122 282 sur une prévision de 350 000.

*Sources : Rapports de la Cour des Comptes 2010 et 2011*

Lesdites discordances remettent en cause la cohérence entre les deux documents et portent atteinte à la fiabilité des indicateurs.

*Par ailleurs, la Cour attire l'attention des Parlementaires qui seront les premiers destinataires et « utilisateurs » du PLR que telle anomalie pourrait biaiser le débat au niveau des commissions des finances et ne fait qu'affaiblir le contrôle des actions publiques par le Parlement.*

### 2.2.3. Sur la démarche

Comme l'on vient d'énoncer, la démarche de performance se construit au vu des données statistiques et sur la base d'un système de traitement et de centralisation de ces données afin d'aboutir à des indicateurs permettant de mesurer la performance des services publics.

➤ *Difficulté pour la collecte de données et d'informations*

Conformément au Décret n° 2008-524 du 6 juin 2008 portant organisation générale du cadre institutionnel du Système National Intégré de Suivi Evaluation (SNISE), la chaîne de collecte des données et indicateurs est formée par les Ministères sectoriels et les collectivités territoriales. Ceci mobilise des ressources aussi bien humaines que matérielles ; or, il est évoqué dans les Lois de règlements relatifs aux exercices 2009 à 2011 l'insuffisance de moyens et le défaut d'un système informatisé centralisé.

Par ailleurs, l'absence de normes communes dans la collecte, le traitement, l'exploitation des données, en sus de la faiblesse des ressources ne peuvent que limiter la production des statistiques.

➤ *Pluralité des entités autres que l'administration centrale concourant à la réalisation des politiques publiques*

Le fait que la plupart des missions spécifiques aux Ministères ont été confiées, soit à des Etablissements Publics, soit à des organismes privés, a pour principale conséquence de biaiser l'appréciation de la performance et cette multitude d'organismes rattachés entraîne une dispersion des réduisant la performance au niveau des Ministères.

A titre d'illustration, au niveau du Ministère des Transports, ses principales missions se résument aux transports routier, ferroviaire ainsi que maritime et aérien. Or, l'on note l'existence d'autres organismes qui assurent ces missions : l'Agence des Transports Terrestres (ATT) pour le transport routier, le Madagascar Railways (MADARAIL) pour le transport ferroviaire et AIRMAD (pour le transport aérien).

Il en est de même pour le Ministère de l'Eau, dont les principales missions consistent au développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement, où l'on peut recenser différentes entités comme l'Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement (SOREA), l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA), le Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural (CNEAGR), et enfin l'Alimentation en Eau dans le Sud (AES).

Pareillement pour le Ministère des Télécommunications, de la Poste et des Nouvelles Technologies; les principales activités sont assurées par l'exploitant public Paositra Malagasy (PAOMA) et l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC) qui a remplacé l'Office Malagasy d'Etudes et de Régulation des Télécommunications (OMERT).

De ce fait, les Ministères ne font que collecter les informations éparpillées au niveau de ces entités pour alimenter leur base de données en matière de performance.

En confiant progressivement la mise en œuvre de ses politiques à d'autres<sup>8</sup> organismes que lui-même, l'Etat connaîtrait une profonde transformation de son organisation et de son fonctionnement. Aussi, le champ du pilotage de la démarche de performance doit prendre en compte de ce phénomène.

➤ *Non -intégration de la démarche de la performance dans un système centralisé*

L'Instruction Générale suscitée définit l'enchaînement logique du Budget de programmes selon cinq éléments décrits dans le tableau ci-contre :

**TABLEAU N°17 ARCHITECTURE DU BUDGET DE PROGRAMMES**

<b>INSTRUCTION GENERALE N°01</b>	<b>RAP</b>	<b>SIIGFP</b>
Mission	Mission	Mission
Programme	Programme	Programme
Objectifs	Objectifs	-
Activités	-	Activités
Moyens (Financiers et humains)	-	Crédits

*Source : MFB*

La lecture de ce tableau suscite les observations suivantes :

- L'absence de la composante « Activités » met en retrait des acteurs principaux dans le processus du Budget de programmes dont les gestionnaires d'activités. Or, l'article 420 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP) dispose que « *la détermination du niveau de réalisation des activités selon les indicateurs préalablement choisis lors de l'élaboration du budget de programmes est attribuée au gestionnaire d'activités* » ; Le

<sup>8</sup> Nombre d'Établissements publics : 202, Cf. Rapport public Cour des Comptes 2014.

gestionnaire d'activités a l'obligation de fournir au responsable de programme le niveau de chaque indicateur de ses activités. Par conséquent, le dynamisme de la démarche de la performance dépend de ces gestionnaires ;

- Le niveau de réalisation physique des activités n'est pas retracé dans les RAP alors que le SIIGFP ne les communique qu'en termes de crédits. Aussi, une analyse « coût/résultats » s'annonce difficile alors que l'Instruction Générale susvisée souligne que « l'atteinte d'un objectif doit pouvoir être imputé à la mise en œuvre des crédits budgétaires inscrits au programme ». Par ailleurs, l'article 38 de la LOLF prévoit la mise en œuvre d'une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

*Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :*

- *De mettre en place un budget de programmes proprement dit et de procéder à une revue des missions et programmes des Institutions et des Ministères concourant à la réalisation des politiques publiques ;*
- *De procéder à une révision générale des objectifs et indicateurs de performance ;*
- *D'instaurer un système informatisé de pilotage de la performance ;*
- *D'assurer la fiabilisation des indicateurs ;*
- *De coordonner les activités des responsables de crédits et celles des responsables de programmes ;*
- *De faire des gestionnaires d'activités et des responsables de programme des véritables acteurs budgétaires.*

***DEUXIEME PARTIE***  
***ACTIVITES JURIDICTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES***

En vertu des articles 276 et suivants de la Loi Organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ainsi que des articles 114 à 116 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier, les Juridictions Financières sont assignées de deux principales attributions : une mission de contrôle juridictionnel des missions administratives.

## **CHAPITRE 1. SUR LE CONTROLE JURIDICTIONNEL**

### **1.1. DE LA COUR DES COMPTES**

#### **1.1.1. Situation de la production des comptes**

##### **A- Pièces générales**

Au vu du rapport d'activités de la Cour des Comptes, 128 comptes de gestion et pièces annexes pour les exercices 2008 à 2014 ont été transmis à la Cour par les postes comptables du Trésor Public

##### **➤ *Budget Général***

La production à la Cour des pièces générales des postes comptables exécutant le Budget de l'Etat durant l'année 2015 est présentée en Annexe 3 du présent rapport.

Il appert de la situation présentée en Annexe<sup>9</sup> que malgré des retards conséquents constatés en matière de production des documents généraux de certains postes comptables sur les gestions 2008 et 2010 à 2013, le délai réglementaire (30 septembre N+1 pour la gestion N) a été respecté par 13 d'entre eux pour l'exercice 2014 ; en outre, 13 autres postes comptables, ont fait parvenir leurs pièces générales fin décembre 2015.

Cette amélioration du délai de production de comptes est notamment due aux efforts et travaux entrepris par la Cellule Technique Chargée de l'Arrêté des Comptes Publics (CTACP) laquelle a été créée dans le but d'accélérer la reddition des comptes publics.

##### **➤ *Etablissements publics nationaux (EPN)***

Sur les 202 EPN recensés par la Cour des Comptes, seuls 49 organismes, soit seulement 24% ont produit leur compte de gestion 2014 avant le 31 décembre 2015, dont moins de la moitié avant le 30 septembre 2015.

La production des comptes de nombreux EPN au titre des gestions 2009 à 2013 a aussi accusé un important retard, les pièces générales n'étant produites à la Cour que durant l'exercice 2015 tel qu'il ressort de la situation de la production des pièces générales des EPN produite en Annexe<sup>10</sup>.

Cependant, au même titre que les comptables principaux exécutant le Budget de l'Etat, de timides efforts ont été perçus en matière de production des comptes des établissements publics nationaux.

<sup>9</sup> Situation de la production des pièces générales en 2015 -Annexe 3

<sup>10</sup> Situation de la production des pièces générales des EPN en 2015- annexe 4

➤ *Entreprises publiques*

S’agissant des Entreprises Publiques, seulement 5 sur 52<sup>11</sup> ont produit leurs comptes relatifs aux exercices 2010-2014 au greffe de la Cour jusqu’au 31 décembre 2015.

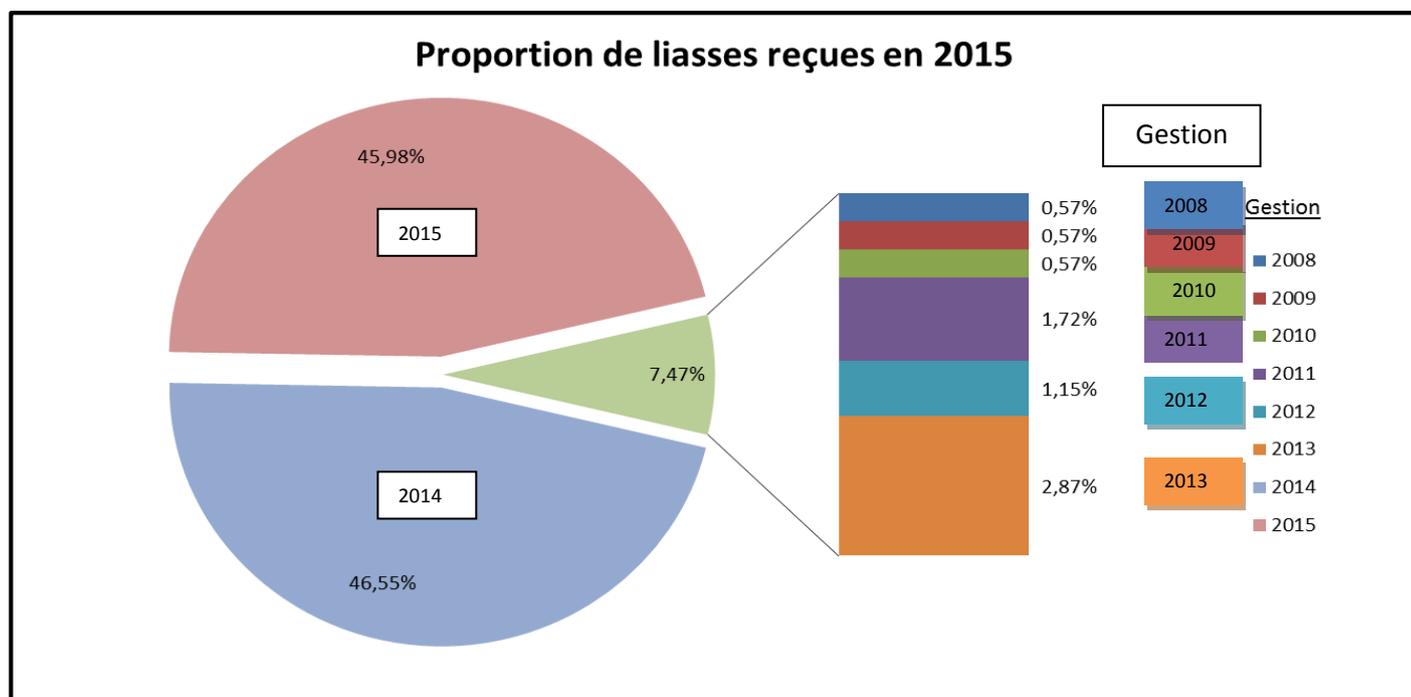
**B - Pièces justificatives**

➤ Budget Général

En matière de pièces justificatives, 6 697 liasses pesant environ 33,4 tonnes, ont été produites à la Cour pour les exercices 2008 à 2014.

Les deux figures ci-après synthétisent la production des pièces justificatives des postes comptables exécutant le Budget de l’Etat ainsi que les établissements publics nationaux à la Cour durant l’année 2015.

**GRAPHIQUE N°16- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES EN 2015**



*Source : Commissariat Général du Trésor Public près la Cour des Comptes.*

Au vu de ce graphique, l’on peut constater qu’en 2015, la production des pièces justificatives se fait d’une manière assez régulière auprès des archives de la Cour.

Il est noté que des pièces datant des exercices 2008 à 2013 n’ont été produites qu’en 2015. Néanmoins, la grande majorité des liasses produites concernent le quatrième trimestre 2014 et les trois premiers trimestres de l’exercice 2015.

<sup>11</sup> Site MFB

➤ Etablissements Publics Nationaux

Concernant les EPN, les pièces justificatives de 41 organismes relatives à la gestion 2014 ont été produites à la Cour en 2015.

**GRAPHIQUE N°17- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DES EPN EN 2015**



*Source : Commissariat Général du Trésor Public près la Cour des Comptes*

➤ Entreprises publiques

S'agissant des Entreprises Publiques, seulement 5 sur 52<sup>12</sup> ont produit leurs comptes relatifs aux exercices 2010-2014 au greffe de la Cour jusqu'au 31 décembre 2015, au vu du tableau qui suit :

**TABLEAU N°18 SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

N°	ENTITE	2010	2011	2012	2013	2014
1	Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA)	23/11/15	23/11/15	15/12/15	23/11/15	23/11/15
2	Société Nationale de Participation (SONAPAR)	23/11/15	23/11/15	23/11/15	23/11/15	23/11/15
3	Caisse d'Epargne de Madagascar (CeM)	20/11/15	20/11/15	20/11/15	20/11/15	20/11/15
4	Société d'Equipeement Immobilier de Madagascar (SEIMAD)	14/12/15	14/12/15	14/12/15	14/12/15	14/12/15
5	Société pour le Développement du Machinisme Agricole (SIDEMA)	X	X	07/12/15	07/12/15	07/12/15

*Source : Commissariat Général du Trésor Public.*

**1.1.2. Observations et décisions**

Durant l'exercice 2015, la Cour des Comptes a sorti : 36 rapports, 21 arrêts provisoires et 18 arrêts définitifs dont les principales observations ont porté sur les points ci-après :

<sup>12</sup> Site MFB

### A- Défaut de production de pièces justificatives

Le Ministère de la Santé Publique et du Planning Familial (MSPPF), par le biais de trois centres hospitaliers du district de Mananara Nord, a effectué des dépenses en Chèques Carburants et Lubrifiants (CCAL) payées par le Trésorier Général de Fénérive Est, le sieur A en 2008 pour un montant total de 13 000 000 Ariary. Or, certaines pièces justificatives ont été constatées manquantes tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

**TABLEAU N°19- RELEVÉ DES PIÈCES JUSTIFICATIVES MANQUANTES (MSPPF)-  
C/6131 « CCAL »**

(En Ariary)

IMPUTATION BUDGETAIRE	CREDIT DEFINITIF	OBJET DE LA DEPENSE	MANDAT	BENEFICIAIRES	MONTANT	PIECES MANQUANTES
00-71-6-511-51107 « SDSPS MANANARA NORD »	15 995 000	Approvisionnement CCAL du SDSPS Mananara Nord	n° 012 du 09/05/08	DAVELO Maso, dépositaire comptable	5 000 000	-bordereau d'émission de titre de paiement -bordereau de sortie de CCAL
00-71-7-511-51107 « CHD I/CSB DU DISTRICT DE MANANARA NORD »	14 158 000	Approvisionnement CCAL du CHDI/CSB du district de Mananara Nord	n° 20 du 09/05/08	DAVELO Maso, dépositaire comptable	5 000 000	
00-71-8-511-51107 « CENTRE HOSP. DISTRICT MANANARA NORD »	13 355 000	Approvisionnement CCAL du Centre Hosp. District Mananara Nord	n° 31 du 09/05/08	DAVELO Maso, dépositaire comptable	3 000 000	
<b>TOTAL</b>					<b>13 000 000</b>	

Sources : Pièces justificatives gestion 2008

Par Arrêt Provisoire<sup>13</sup>, la Cour des Comptes a prononcé une injonction pour l'avenir à l'endroit du comptable titulaire et du comptable en poste, consistant à veiller à la production des pièces justificatives, notamment les bordereaux d'émission de titre de paiement et les bordereaux de sortie de CCAL pour le respect de la sincérité des comptes pour des dépenses d'un montant total de 13 000 000 Ariary. Le comptable en poste, avec l'acquiescement du comptable titulaire, a admis les errements commis lors de l'exécution des dépenses incriminées en apportant la réponse selon laquelle « Bonne note est prise ».<sup>14</sup>

Ainsi, par Arrêt Définitif<sup>15</sup>, la Cour a confirmé par des dispositions définitives ladite injonction pour l'avenir prononcée par l'Arrêt Provisoire susvisé. Par ailleurs, la Cour a averti qu'en cas de récidive constatée à l'avenir dans la gestion de la Trésorerie Générale de Fénérive- Est ou des postes comptables tenus par le comptable titulaire, il y aura lieu de s'y prononcer.

<sup>13</sup> AP n°10/13-AP/BE/FNE du 17 juin 2013

<sup>14</sup> Lettre n° 957/2014-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 du 07 novembre 2014

<sup>15</sup> AD n° 15/15-AD/IPA/BE/FNE du 28 juillet 2015

## B- Défaut de production d'états nominatifs des restes à recouvrer

Par Arrêt Provisoire<sup>16</sup>, la Cour des Comptes a prononcé une injonction pour l'avenir à l'endroit du comptable titulaire de la gestion et à l'encontre du comptable en poste auprès de la Trésorerie Générale de Fénérive - Est, consistant à veiller à la production des pièces justificatives de recettes notamment les états nominatifs des restes à recouvrer pour la gestion 2008. En effet, sur les quatre centres fiscaux que compte la Trésorerie Générale de Fénérive- Est, seuls ceux de Fénérive- Est et de Maroantsetra ont produit un état des restes à recouvrer. Or, selon les dispositions du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 sus mentionné notamment en son article 124 : « *Les pièces justificatives des recettes concernant le Budget Général de l'Etat, les Budgets Annexes et les comptes particuliers sont constituées par : (... ) les états des produits recouverts et des créances restant à recouvrer* ».

Le comptable en poste, avec l'acquiescement du comptable titulaire de la gestion, a reconnu les manquements commis lors du recouvrement des recettes publiques en apportant la réponse selon laquelle « Bonne note est prise »<sup>17</sup>. Ainsi , l'injonction pour l'avenir prononcée provisoirement par la Cour à l'encontre des deux comptables concernés sur le défaut de production des pièces justificatives de recettes, notamment les états nominatifs des restes à recouvrer, est confirmée par Arrêt Définitif<sup>18</sup>.

## C- Insuffisance de diligences dans le recouvrement de débits

Par Arrêt Provisoire<sup>19</sup>, la Cour des Comptes a prononcé une injonction pour l'avenir à l'endroit du comptable titulaire, Trésorier Général de Fénérive-Est, et du comptable en poste à la date de notification de l'arrêt qui est tenu de répondre audit Arrêt Provisoire qui consiste à faire preuve de diligence dans le recouvrement des débits. En effet, une insuffisance de diligence a été constatée dans le recouvrement des débits comptables s'élevant à 692 896 927,20 Ariary dont 587 474 355,40 Ariary concernent le compte 4651 « Débit des comptables du Trésor », 98 369 877 Ariary pour les Débit des comptables des régies financières c/ 4652 et 7 052 694,80 Ariary pour le compte c/4658 « Autres débits ».

Or, d'après les dispositions de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 notamment en son article 5 : « *Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable : [...] de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement lui est confié [...]* ». Par ailleurs, l'article 6 de ladite ordonnance dispose que : « *En matière de recettes, la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en cause que dans les seuls cas où il n'a pas effectué toutes les diligences prévues par la Loi et les règlements, en vue de recouvrer la recette, de procurer un gage au trésor ou de le lui conserver* ».

Le comptable en poste, avec l'acquiescement du comptable titulaire, a admis l'insuffisance de diligences prises lors de l'exécution des recettes en question en apportant la réponse selon laquelle « Bonne note est prise »<sup>20</sup>. De ce fait, l'injonction pour l'avenir prononcée provisoirement par la Cour à l'encontre des deux comptables concernés sur l'insuffisance de diligence dans le recouvrement des débits, a été confirmée par Arrêt Définitif<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> AP n°10/13-AP/BE/FNE du 17 juin 2013

<sup>17</sup> Lettre n° 957/2014-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 du 07 novembre 2014

<sup>18</sup> AD n° 15/15-AD/IPA/BE/FNE du 28 juillet 2015

<sup>19</sup> AP n°10/13-AP/BE/FNE du 17 juin 2013

<sup>20</sup> lettre n° 957/2014-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 du 07 novembre 2014.

<sup>21</sup> AD n° 15/15-AD/IPA/BE/FNE du 28 juillet 2015

#### D- Paiement de dépenses de réhabilitation de bâtiments en violation des règles de passation des marchés

Par Arrêt Provisoire<sup>22</sup>, la Cour a enjoint pour l'avenir à la dame C, Trésorier Général de Mahajanga, de respecter les règles de procédure de passation de marchés publics, notamment en ce qui concerne le paiement de dépenses de réhabilitation de bâtiments d'un montant de 99 615 195,20 Ariary. En effet, lesdites dépenses, payées en 2007, auraient dû faire l'objet d'un marché à lotissement avec passation de convention pour les deux ouvrages qui ont été réalisés dans la Commune Urbaine de Mahajanga et nécessitant ainsi la passation de marché par voie d'affichage et convention.

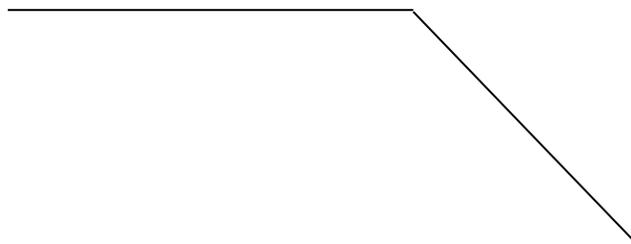
Or, considérant l'article 14 de la Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics, la base de la computation du seuil de passation de marché est déterminée comme suit : « [...] En ce qui concerne les travaux, est prise en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération portant sur un ou plusieurs ouvrages. Il y a opération de travaux lorsque la Personne Responsable des Marchés Publics décide de mettre en œuvre dans une période de temps et dans un périmètre délimité un ensemble de travaux caractérisés par son unité fonctionnelle ou technique ou économique ».

De même, l'article 34 de ladite Loi dispose que « Les prestations objet du marché peuvent être réparties en lots donnant lieu chacun à un marché distinct ou peuvent faire l'objet d'un marché unique. La Personne Responsable des Marchés Publics choisit entre ces deux modalités en fonction des avantages économiques, financiers ou techniques qu'elles procurent. [...] Pour un marché ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, la construction fait obligatoirement l'objet d'un lot séparé. ».

Dans sa lettre en date du 6 février 2014, le comptable déclare avoir pris bonne note de ladite injonction pour l'avenir. Ainsi, l'injonction a été maintenue et confirmée par Arrêt Définitif<sup>23</sup>.

#### E- Paiement des dépenses d'entretien des véhicules en violation des séquences de la procédure d'exécution des dépenses publiques

Par Arrêt Provisoire<sup>24</sup> sur les comptes de la Trésorerie Générale d'Ambositra, gestion 2008, la Cour a prononcé une injonction pour l'avenir à l'encontre du comptable titulaire, et du comptable en poste étant donné que les commandes ont été faites avant les visas du Contrôle Financier pour des dépenses relatives au compte 6213 « Entretien des véhicules », tel qu'il ressort du-tableau ci-après :



<sup>22</sup> AP n°04/2012-AP/BGE/MJN du 24 juillet 2012

<sup>23</sup> AD n° 08/15-AD/IPA/BE/MJN du 10 février 2015

<sup>24</sup> AP n°14/13-AP/BE/AMB du 02 juillet 2013

## TABLEAU N°20- BONS DE COMMANDE EMIS AVANT LES TITRES D'ENGAGEMENT FINANCIER

(En Ariary)

ENTITE	ORDSEC	SOA	MANDAT	MONTANT	DATE BON DE COMMANDE	VISA DU CONTROLE FINANCIER	OPERATIONS
MENRS	00-810-1-30606	00-81-7-306-30606	66 du 11/11	1 500 000	23/10/11	28/10/11	Achats de pièces pour moto ZAP de la CISCO Ambositra
			67 du 11/11	999 996	23/10/11	24/10/11	Achats pneus pour moto CISCO
	00-810-1-30606	00-81-4-306-30606	73 du 11/11	993 000	24/10/11	28/10/11	Achats de pièces détachées pour voiture administrative de la CISCO Ambositra
			118 du 14/11	960 000	23/10/11	24/10/11	Achats des pneus et batterie pour moto CISCO
<b>TOTAL</b>				<b>4 452 996</b>			

*Source : Pièces justificatives 2008.*

Selon le paragraphe 5.1.1.1 de l'Instruction Générale n°001 - MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics, « *Préalable à tout engagement de dépense, quelle que soit sa nature(...) l'ordonnateur (...) doit formuler une demande d'engagement (...). Le Contrôleur Financier vise, date et enregistre les formulaires établis par l'ordonnateur. Après avoir effectué ces formalités, il remet les titres visés à l'ordonnateur. Dès réception des titres, l'ordonnateur les signe et engage la dépense auprès du titulaire* ». En outre, il appartient au comptable de s'assurer du respect des procédures d'exécution des dépenses publiques, en application des articles 444 en son alinéa 2 et 447 du Décret n° 2005- 003 du 04 janvier 2005 portant RGCEBOP qui disposent respectivement que « *Les dépenses doivent avoir reçu le visa du contrôleur financier* » et « *Le contrôleur financier effectue les contrôles(...) et établit le titre d'engagement financier(...). Il le vise et renvoie le dossier d'engagement à l'ordonnateur secondaire. Celui-ci signe le titre d'engagement et adresse au titulaire la commande* ».

Etant donné que les comptables n'ont pas émis d'observations dans leur lettre en date du 05 Mai 2014, l'injonction pour l'avenir, laquelle consiste pour le comptable à s'assurer du respect des procédures d'exécution des dépenses publiques, a été maintenue et confirmée par Arrêt Définitif<sup>25</sup>.

### F- Paiement de dépenses d'entretien des bâtiments malgré l'insuffisance de pièces justificatives

Par Arrêt Provisoire<sup>26</sup> sur les comptes de la Trésorerie Générale d'Ambositra, gestion 2008, la Cour a prononcé une injonction pour l'avenir à l'encontre du comptable titulaire et du comptable en poste à la date de notification de l'arrêt du fait que des dépenses d'un montant total de 5 699 205 Ariary imputées au compte 6211 «Entretien des bâtiments» ont été payées malgré des lacunes constatées concernant certaines pièces justificatives. Des insuffisances telles que l'absence de date sur la facture et sur le procès-verbal de réception ont en effet été relevées sur les pièces justificatives accompagnant ledit mandat.

<sup>25</sup> AD n°02/15-AD/IPA/BE/AMB du 04 février 2015

<sup>26</sup> AP n°14/13-AP/BE/AMB du 02 juillet 2013

Or, selon l'article 13 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 sus mentionné « *les comptables sont tenus d'exercer en matière de dépenses le contrôle de la validité de la créance* ». De même, d'après l'article 20. 06. 18. du Code Général des Impôts suivant la Loi de Finances 2008: « *Seules sont reconnues comme régulières les factures datées et signées par le vendeur ou prestataire de service (...)* ». De telles insuffisances peuvent ainsi mettre en cause la validité de la créance.

Etant donné que les comptables n'ont pas émis d'observations dans leur lettre en date du 05 Mai 2014, l'injonction pour l'avenir, laquelle consiste pour le comptable à s'assurer du respect des procédures d'exécution des dépenses publiques, a été maintenue et confirmée par Arrêt Définitif<sup>27</sup>.

#### G- Régularisation d'opérations de dépenses de fonctionnement faites en l'absence de mandats

Des manquements liés à l'absence de mandats concernent la totalité des montants des dépenses sur Fonds de Contrealeur pour l'exercice 2008 ont été constatés lors de l'instruction du compte produit par l'agent comptable du Service de Gestion des Aides Bilatérales (SGAB). En effet, lors de l'examen des pièces, celles-ci sont uniquement composées de Titres d'Engagement Financier (TEF), d'Ordres de virement, de Bordereaux de règlement, d'Ordres de service, de Conventions de marché, de Factures, de Procès verbaux de réception et d'autres pièces attestant de la capacité juridique et technique de l'Entreprise bénéficiaire telles que la carte professionnelle, la carte statistique, le Numéro d'identification Fiscale (NIF) ou encore l'Etat 211 bis. Les régularisations des dépenses du SGAB ont ainsi, été faites en l'absence de mandats.

Lesdites dépenses d'un montant total de 2 563 608 566,33 Ariary sont retracées dans le tableau relatif aux dépenses régularisées en l'absence de mandats<sup>28</sup> présenté en Annexe.

Or, suivant les dispositions de l'article 35 du Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 sus mentionné « *l'ordonnancement ou le mandatement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public* ». Par ailleurs, les pièces justificatives de dépenses du compte 655 « Transfert aux organismes publics » doivent impérativement être constituées de « (...) mandat de paiement (...) » aux termes du Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses.

Dans l'Arrêt Provisoire n° 04/14-AP/SGAB du 15 avril 2014 relatif à la gestion 2008, la Cour a prononcé une injonction pour l'avenir au comptable de veiller au respect des procédures d'exécution des dépenses sur Fonds de Contrealeur. Par ailleurs, dans sa lettre<sup>29</sup>, le comptable en poste n'a émis aucune observation en ce qui concerne ladite injonction pour l'avenir relative à la régularisation des opérations de dépenses de fonctionnement faite en l'absence de mandats. Ainsi, l'injonction prononcée à titre provisoire a été confirmée par Arrêt Définitif<sup>30</sup>.

## 1.2. DES TRIBUNAUX FINANCIERS

### 1.2.1. Compétence territoriale des Tribunaux Financiers

En vertu de l'article 114 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier, « *Le Tribunal financier juge en premier ressort :*  
1° *les comptes des comptables publics des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Etablissements ou Organismes publics y rattachés, d'une part ;*  
2° *ceux des comptables de fait desdites collectivités, d'autre part.* » .

<sup>27</sup> AD n°02/15-AD/IPA/BE/AMB du 04 février 2015

<sup>28</sup> Annexe n°8 : Dépenses régularisées en l'absence de mandats.

<sup>29</sup> Lettre n°019-2015-MFB/SG/DGT/DCP/ACFCV/Thr

<sup>30</sup> AD n°17/15-AD/IPA/SGAB du 08 septembre 2015.

Par ailleurs, l'article 115 de la même Loi précise que « *Le Tribunal financier procède :*

- a. *au contrôle de l'exécution des budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées et à l'examen de leur gestion ;*
- b. *au contrôle des comptes et de la gestion des Etablissements publics à caractère administratif ou industriel et commercial et des entreprises relevant des dites collectivités ;*
- c. *au contrôle des actes budgétaires d'une Collectivité Territoriale Décentralisée sur saisine du Représentant de la Province Autonome en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux, d'absence d'équilibre réel, ou de défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire. »*

Ainsi, les activités exécutées par les TF se basent sur les contrôles exercés au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et consistent principalement en trois types de contrôle : contrôle juridictionnel des comptes, contrôle de la gestion des ordonnateurs et contrôle des actes budgétaires.

**TABLEAU N°21- CTD TENUES DE PRODUIRE LEURS COMPTES AUPRES DES TF**

TRIBUNAL FINANCIER	REGION	COMMUNE URBAINE	COMMUNE RURALE	EX-FIVONDRONAM-POKONTANY	ETABLISSEMENT PUBLIC LOCAL	TOTAL
Antananarivo	4	12	7	14	0	37
Toamasina	3	13	4	0	0	20
Mahajanga	4	15	10	0	3	32
Fianarantsoa	5	10	12	0	0	27
Antsiranana	2	8	0	0	1	11
Toliara	4	9	11	0	0	24
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>67</b>	<b>44</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>151</b>

*Source : Six Tribunaux Financiers.*

Cependant, il est constaté que sur les 1 549 communes recensées par la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, seulement 111 communes urbaines et rurales produisent leurs comptes auprès des Juridictions Financières .

### 1.2.2. Réalisations des Tribunaux Financiers

Les rapports établis et les jugements rendus par les six Tribunaux Financiers sont présentés dans les tableaux ci-après.

#### A- Rapports établis

**TABLEAU N°22- RAPPORTS ETABLIS PAR LES TF EN 2015**

ENTITE CONCERNEE	TF ANTANANARIVO	TF TOAMASINA	TF MAHAJANGA	TF FIANARANTSOA	TF ANTSIRANANA	TF TOLIARA
Commune Urbaine	34	10	17	12	19	4
Commune Rurale	18	9	13	14	0	13
Etablissement Public Local	0	0	3	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>17</b>

*Source : Six Tribunaux Financiers.*

## B- Jugements rendus

### ➤ Jugements provisoires

**TABLEAU N°23- SITUATION DES JUGEMENTS PROVISOIRES RENDUS PAR LES TF EN 2015**

ENTITE CONCERNEE	TF ANTANANARIVO	TF TOAMASINA	TF MAHAJANGA	TF FIANARANTSOA	TF ANTSIRANANA	TF TOLIARA
Commune Urbaine	16	7	7	2	1	1
Commune Rurale	8	2	3	0	0	5
Etablissement Public Local	0	0	2	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Source : Six Tribunaux Financiers

### ➤ Jugements définitifs

**TABLEAU N°24- SITUATION DES JUGEMENTS DEFINITIFS RENDUS PAR LES TF EN 2015**

ENTITE CONCERNEE	TF ANTANANARIVO	TF TOAMASINA	TF MAHAJANGA	TF FIANARANTSOA	TF ANTSIRANANA	TF TOLIARA
Commune Urbaine	19	1	7	20	7	2
Communs Rurale	17	2	0	31	0	13
Etablissement Public Local	0	0	0	0	0	
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>51</b>	<b>7</b>	<b>15</b>

Source : Six Tribunaux Financiers

### 1.2.3. Observations et décisions des Tribunaux Financiers

Conformément à l'article 190 de la Loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier, selon lequel « Pour permettre à la Cour des Comptes d'établir son rapport public annuel, les Tribunaux financiers lui font connaître les observations qui leur paraissent pouvoir faire l'objet d'une insertion ou d'une mention au rapport public. (...) », les six TF ont envoyé à la Cour la situation des travaux de contrôle qu'ils ont effectués.

En matière de contrôle juridictionnel, les principales irrégularités constatées par les Tribunaux Financiers ainsi que les décisions y afférentes sont les suivantes :

#### A- Erreur d'imputation des opérations de dépenses

##### ➤ Cas de la Commune Rurale d'Andramasina, gestion 2010

Le comptable a imputé au compte 6181 « Achat de matières premières » après avoir payé la facture d'achat de matériaux de construction d'un montant de 1 999 000 Ariary, dont la destination est imprécise. Puis l'imputation au compte 6380 « Dépense d'intervention divers » d'une dépense de restauration du personnel d'un montant de 90 000 Ariary sans pièce démontrant la relation de cette dépense avec le compte mouvementé. Le comptable a fourni deux notes de présentation établies par le Maire pour justifier ces imputations. L'explication donnée par le comptable n'a pas convaincu le

Tribunal Financier d'Antananarivo. En conséquence, le comptable en poste a été enjoint pour l'avenir de s'assurer de l'imputation exacte d'une dépense.

➤ *Cas de la Commune urbaine de Maevatanana en 2003.*

Au cours de l'exercice 2003, le comptable de la Commune urbaine de Maevatanana a indûment payé des dépenses d'un montant de 4 609 994 Fmg. Dans le jugement provisoire, il lui a été enjoint d'apporter toute justification au paiement de ladite somme en vertu de :

- l'article 11 alinéa 5 de l'Ordonnance 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui dispose que : « ...*Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : ... L'imputation de la dépense* ».
- l'article 13b alinéa 6 du Décret 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique disposant que : « *Les comptables sont tenus d'exercer : ...en matière de dépenses, le contrôle : ... de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet* ».

En effet, l'achat d'une machine à calculer d'un montant de 2 610 000 Fmg a été enregistré au « Chapitre XIV-2-2 : Acquisition de gros matériels », alors qu'il s'agit de fournitures de bureau qui aurait dû être imputée au « Chapitre VI-02-04 : Fournitures de bureau ».

Il en est de même pour l'achat de deux (02) brouettes d'un montant total de 1 999 994 Fmg, qui aurait dû être imputé au « Chapitre III-04 : Matériel et entretien » au lieu du « Chapitre XIV-2-2 : Acquisition de gros matériels. »

Dans sa lettre de réponse au jugement provisoire, le comptable a avancé que : « ... *Pourtant, il s'agit d'une acquisition des machines à calculer avec bande machine qui peut être comptabilisée comme des matériels, sous réserve de votre appréciation. Pour ce qui est de l'achat des brouettes, les quantités acquises étaient nombreuses, alors elles auront dû être comptabilisées au Chapitre III-04 « Matériel et entretien », parce qu'elles peuvent, sous réserve de votre appréciation, remplacer les matériels qui servent à dégager les ordures dans la Commune Urbaine* ».

Cet argument est insuffisant pour dégager la responsabilité du comptable, car la calculatrice et la brouette sont, par affectation et par nature, respectivement imputés au « Chapitre VI-02-04 - Fournitures de bureau » et au « Chapitre III-04 - Matériel et entretien. »

Ledit comptable n'ayant pas satisfait aux prescriptions de l'injonction prononcée à son encontre, le Tribunal Financier a de ce fait engagé sa responsabilité conformément aux dispositions des textes susmentionnées. Par conséquent, le comptable est déclaré débiteur de la Commune urbaine de Maevatanana pour la somme de 4 609 994 Fmg.

B- Paiement de dépenses en l'absence de pièces justificatives

➤ *Cas de la Commune rurale d'Ivohibe en 2004*

Le comptable de la Commune rurale d'Ivohibe a procédé au paiement d'une dépense relative à la cotisation CNaPS d'un montant de 1 907 694,60 Ariary et d'une dépense relative aux indemnités de session des membres du conseil communal d'un montant de 540 000 Ariary, en l'absence des pièces justificatives. Comme le comptable n'a pas pu produire la justification des dépenses incriminées, le Tribunal Financier de Fianarantsoa a engagé sa responsabilité pécuniaire. Par conséquent, il a été mis en débet pour la somme de 2 447 694,60 Ariary.

➤ *Cas de la Commune rurale d'Ikalamavony en 2007 et 2008*

Il a été relevé lors de la confrontation des pièces justificatives avec les comptes de gestion que le montant de dépenses payées et portées en comptabilité dans le compte de gestion est supérieur au montant total des pièces justificatives de ces dépenses pour 1 618 000 Ariary pour la gestion 2007 et 101 000 Ariary pour la gestion 2008, soit au total 1 719 000 Ariary le montant à justifier par le comptable. Ce dernier avance que son déménagement à trois reprises et l'envoi des pièces justificatives avant les documents généraux, sont les causes de cette discordance. La réponse du comptable n'a pas convaincu le Tribunal Financier qui a mis en débet le comptable de la somme des écarts non justifiés, soit 1 719 000 Ariary.

➤ *Cas de la Commune rurale de Beroroha en 2006*

Au cours de l'exercice 2006, le comptable de Beroroha a procédé au paiement d'une dépense relative au frais de déplacement du 2<sup>ème</sup> Secrétaire d'Etat-civil de la Commune de Beroroha ayant effectué une mission de 10 jours sans Ordre de Route à Ankazoabo Sud pour un montant de 122 000 Ariary. Dans le jugement provisoire, il lui a été enjoint de produire l'Ordre de Route relatif à ladite mission.

Ledit comptable n'ayant produit aucune justification à l'appui de la dépense incriminée, le Tribunal Financier de Toliary a engagé sa responsabilité conformément à l'article 187 de la Loi n° 2001-025 du 9 avril 2003 en mettant en débet le comptable pour la somme de 122 000 Ariary.

C- Pièces justificatives irrégulières

➤ *Cas de la Commune rurale d'Andramasina, gestion 2013*

Par mandat n°33 du 12 mars 2013, le comptable a réglé la facture n° 005/TAZ/13 relative à l'« Achat de coffre fort avec scellage » d'un montant de 750.000 Ariary auprès du fournisseur A. La dépense a été imputée au compte 6116 « Instruments spécialisés ».

Les factures pro forma des trois fournisseurs ont été datées du 27 mars 2013 et le bon de commande du 05 avril 2013. La facture définitive où figure la certification du service fait par le Maire, ainsi que le Procès-verbal de réception du coffre fort, ont été établis le 08 avril 2013. Le Tribunal a ainsi retenu que la réception du matériel a été réalisée le 08 avril 2013.

Cependant, suivant le mandat précité, le Maire et le dépositaire comptable (Adjoint au maire), ont certifié le service fait et la prise en charge du matériel le 12 mars 2013. Ce qui a constitué une violation de la procédure prévue pour l'exécution d'une dépense, en l'occurrence : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, prévue par les articles 32 et 307 à 311 du Décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant RGCEBOP.

En outre, la situation fiscale du fournisseur retenu a été délivrée par le centre fiscal d'Andramasina le 16 avril 2013, soit plusieurs jours après la date de dépôt des offres. De même, pour l'un des soumissionnaires, ce document a été délivré par le centre fiscal V Antananarivo le 10 avril 2013, date postérieure à celle du dépôt des offres, et de plus la certification conforme à l'originale de la copie de sa carte fiscale, faite par l'adjoint au maire, datait du 27 mars 2013, soit plusieurs jours avant la date de délivrance du document original.

Conformément à l'article 9 - 3ème point, du code des marchés publics « Ne sont pas admis à concourir aux marchés publics : les personnes physiques ou morales qui n'ont pas souscrit à leurs obligations fiscales ou parafiscales à la date limite fixée pour le dépôt des offres ». En conséquence, les situations fiscales que devaient produire les soumissionnaires à l'appui des offres n'auraient pas

dû être postérieures à la date de dépôt des offres.

De plus, en se référant à la nomenclature des pièces justificatives prévue par le Décret n°2005-089 du 15 février 2005, fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques, en son annexe, il doit être fourni une « situation fiscale dont la validité ne doit pas excéder 3 mois et à ne fournir qu'une seule fois en cas de prestation successive ».

De ce qui précède, Le Tribunal Financier d'Antananarivo a enjoint pour l'avenir le comptable en poste de s'assurer de la régularité des pièces justificatives avant tout paiement.

Le Tribunal Financier d'Antananarivo a également demandé à tout ordonnateur au niveau de la commune rurale d'Andramasina de veiller au strict respect de ces dispositions, lequel fera l'objet d'un suivi ultérieur de la part de la juridiction.

➤ *Paiement de remises aux percepteurs auxiliaires sur la base de pièces justificatives irrégulières : cas de la commune urbaine d'Arivonimamo en 2013*

Par mandats n°350 et n°351 en date du 26 août 2013 d'un montant respectif de 303.223 Ariary et de 26.333 Ariary, soit au total de 329.556 Ariary, il a été réglé au profit des percepteurs auxiliaires de la commune urbaine d'Arivonimamo, des remises au prorata des impôts locaux recouverts. Parmi les pièces justificatives produites figurent les décisions n°81, 82, 83, 84, 85/11/CU.AMO/PERS datées du 18 décembre 2011 portant nomination respective de percepteurs auxiliaires des impôts sur rôles de ladite commune.

Conformément à l'article 15 du Décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant RGCEBOP, les pièces justificatives constituent la preuve de la validité de la créance.

Cependant, le Tribunal a constaté que ces décisions de nomination contiennent une anomalie affectant leur régularité. En effet, ces documents signés par le Maire le 18 décembre 2011, ont fait référence à la délibération n°62/12 qui n'a été établie que 10 mois après, à savoir le 17 octobre 2012.

Le Tribunal a retenu que le comptable a réglé une dépense sur la base de pièces justificatives irrégulières et de ce fait, a failli à son obligation de contrôle de la validité de la créance.

Il a été enjoint au comptable de fournir la preuve de reversement de la somme d'Ar 329.556 ou toute autre justification à sa décharge. Suite à cette injonction, le comptable s'est exécuté et a procédé au reversement de la somme concernée dans la caisse de la commune.

D- Paiement de dépenses irrégulières

➤ *Indemnité de caisse du trésorier non conforme au taux légal : cas de la Commune rurale d'Andramasina en 2012.*

Pendant la gestion 2012, il a été alloué au percepteur principal de la Commune rurale d'Andramasina une indemnité mensuelle de caisse s'élevant à 30.000 Ariary, équivalente à une indemnité annuelle de 360.000 Ariary, imputée au compte 6031 « Indemnité et avantages liés à la fonction ».

Conformément à l'article 14 du Décret n° 90-343 du 1<sup>er</sup> août 1990 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux présidents et vice-présidents et aux membres des conseils populaires et des comités exécutifs ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités décentralisées, « le taux maximum de l'indemnité de responsabilité de caisse due au trésorier d'une collectivité décentralisée est déterminée (...) en fonction des résultats de la gestion constatés au dernier compte financier ou compte administratif approuvé (...) La fixation du taux définitif (...) est laissée à l'appréciation

souveraine (...) du Conseil populaire pour les autres collectivités en tenant compte des possibilités budgétaires de la collectivité décentralisée concernée ».

Au vu du compte administratif 2011, les recettes réalisées se chiffrent à 75.660.071,60 Ariary et en se référant au texte précité, l'indemnité mensuelle maximale correspondant à ce volume de recettes est de 9.000 Ariary.

Le comptable a donc droit annuellement à 108.000 Ariary d'indemnité au maximum, alors qu'il a bénéficié d'indemnité évaluée à 360.000 Ariary, soit un trop perçu de 252.000 Ariary ; Sa responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en cause.

Par la suite, le comptable a procédé au reversement des indemnités indues.

➤ *Perception non justifiée d'indemnité : Cas de la Commune rurale d'Ikalamavony en 2007*

Il ressort du contrôle des pièces justificatives des dépenses sur le compte « VI -1 -3 : Indemnité de représentation », que le mandat de paiement n° 189 d'un montant de 80 000 Ariary y afférent a été établi au profit du Président des conseillers.

Cette dépense a été payée en violation des dispositions du Décret n° 96-170 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités Territoriales Décentralisées au niveau des Communes et de la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 lesquels ne prévoient pas d'indemnité de représentation à allouer au Président du conseil.

De ce fait, Le Tribunal Financier de Fianarantsoa, par son jugement provisoire, a enjoint au comptable de reverser à la caisse de la commune la somme indument payée d'un montant de 80 000 Ariary.

Comme aucune réponse de la part dudit comptable n'est parvenue au Tribunal, ce dernier a confirmé les charges prononcées en mettant en jeu la responsabilité du comptable à concurrence du montant de la dépense mise en cause et ce conformément à l'article 135 de la Loi n° 2001- 025 du 09 avril 2003 précité qui dispose que « Le Tribunal apprécie la régularité des justifications des opérations inscrites dans les comptes. Lorsqu'il constate des irrégularités mettant en cause la responsabilité du comptable ... ».

Ainsi, le comptable est mis en débet de la somme de 80 000 Ariary envers la Commune Rurale d'Ikalamavony.

➤ *Trop perçu sur indemnités allouées aux agents verbalisateurs : Cas de la Commune urbaine de Maevatanana en 2003*

Au cours de l'exercice 2003, le comptable de la Commune urbaine de Maevatanana a procédé au paiement d'une dépense relative au trop perçu sur indemnités allouées aux agents verbalisateurs d'un montant de 105 000 Fmg. Dans le jugement provisoire, il lui a été enjoint de produire la preuve du reversement de ladite somme en vertu de :

- l'article 11 alinéa 2 de l'Ordonnance n°62- 081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui dispose que : « ... *Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit, est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : ...L'application des Lois et règlements...* »

- l'article 15 alinéa 1<sup>er</sup> du Décret 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique selon lequel : *« En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur ...et l'exactitude des calculs de liquidation »*.

En effet, il a été alloué des remises sur les droits de fourrière (frais de conduite de véhicule et des bovidés) à un agent de police et à un brigadier de police pour une valeur soit de 50% soit de 40% du droit de fourrière. Pourtant, le Décret n°95-291 du 18 avril 1995 portant organisation de la fourrière dispose en son article 17 que le taux des indemnités allouées aux agents verbalisateurs est fixé à 30%.

Dans sa lettre de réponse au jugement provisoire, le comptable a reconnu ce trop perçu sur les indemnités allouées aux régisseurs. Toutefois, il a envoyé la délibération n°10/2002 fixant les droits de fourrière et frais de conduite applicable pendant l'année budgétaire 2003 dans la Commune urbaine de Maevatanana. Selon cette délibération, en son article 2, le frais de l'agent verbalisateur est fixé à 50% du droit de fourrière.

Ledit comptable n'ayant pas satisfait aux prescriptions de l'injonction prononcée à son encontre, le Tribunal Financier a de ce fait engagé sa responsabilité conformément aux dispositions des textes citées ci-dessus. Par conséquent, le comptable est déclaré débiteur de la Commune urbaine de Maevatanana pour la somme de 105 000 Fmg.

➤ *Dépense indument payée sur indemnité de caisse du régisseur : Cas de la Commune urbaine de Marovoay en 2007.*

Au cours de l'exercice 2007, le comptable de la Commune urbaine de Marovoay a procédé au paiement de l'indemnité de caisse du régisseur, d'un montant de 93 400 Ariary. Dans le jugement provisoire, il lui a été enjoint de produire l'Arrêté de création de la régie des recettes sous peine de reversement de ladite somme.

En effet, il ressort de l'examen des pièces justificatives des dépenses relatives à l'indemnité de responsabilité de caisse que, le régisseur des recettes de la Commune urbaine de Marovoay a bénéficié d'une indemnité mensuelle de responsabilité de caisse d'un montant de 20 000 Ariary, une somme qui a été prévue dans son Arrêté de nomination. Il est à signaler que l'Arrêté de création de la régie permettant de déterminer le montant maximum des fonds pouvant être détenu par ce régisseur n'a pas été joint aux pièces justificatives envoyées au TF de Mahajanga.

Pourtant, suivant l'article 11 du Décret n°2004-319 du 9 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics et du Décret n°2006-844 portant modification de certaines dispositions dudit Décret: *« le montant maximum de l'indemnité annuelle de responsabilité susceptible d'être alloué aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes est fixé à un pour cent (1%) du montant maximum des fonds susceptibles d'être détenus par le régisseur, tel que défini par l'Arrêté constitutif de la régie... L'indemnité de responsabilité est payable mensuellement et à terme échu. Elle est ...apportée dans les délais règlementaires »*.

Ledit comptable n'ayant produit aucune justification à l'appui de la dépense indument payée concernant l'indemnité de caisse du régisseur, le Tribunal Financier a de ce fait engagé sa responsabilité conformément aux dispositions du Décret susmentionné. Par conséquent, le comptable est déclaré débiteur de la Commune urbaine de Marovoay pour la somme de 93 400 Ariary.

## **CHAPITRE 2. SUR LE CONTROLE NON JURIDICTIONNEL**

En vertu des articles 280 à 283 de la LOCS, la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs :

- du Budget de l'Etat, des Provinces autonomes et des établissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif ;
- des entreprises publiques, des organismes de droit privé assurant la gestion d'un régime de prestations familiales ou d'un régime légal de prévoyance sociale ;
- des établissements publics à caractère industriel et commercial, des sociétés d'économie mixte relevant de l'Etat et des Provinces autonomes, des sociétés de droit privé dans lesquelles l'Etat et les provinces autonomes ou les établissements publics du ressort de la Cour des Comptes détiennent séparément ou conjointement plus de 50% du capital social et des sociétés bénéficiant d'une décision d'agrément au profit desquelles l'Etat et les provinces autonomes ont accordé leur garantie ou leur aide financière.

La Cour des Comptes aura également à examiner la gestion annuelle du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) conformément à l'article 21 de la Loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption qui a prévu la création du Bureau, ainsi que la celle du Service des Renseignements Financiers ou Sampandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola sy Famatsiam-bola ny Fampihorohorona (SAMIFIN) en vertu de l'article 31 du Décret n°2015-1036 du 30 juin 2015 portant abrogation du Décret n°2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement dudit service. En 2015, les rapports de la Cour sur le contrôle de ces deux entités ont été établis provisoirement.

Au niveau des TF, conformément à l'article 115 de la Loi n°2001-025 du 09 avril 2003 précitée, le TF procède à l'examen de la gestion des CTD ainsi qu'à celui des Etablissements publics à caractère administratif ou industriel et commercial et des entreprises relevant desdites collectivités. Il assure en outre le Contrôle des Actes Budgétaires (CAB) d'une Collectivité Territoriale Décentralisée sur saisine du Représentant de la Province Autonome en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux, d'absence d'équilibre réel, ou de défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire.

En 2015, en matière de contrôle non juridictionnel, les travaux des TF sont focalisés sur les CAB, lesquels feront l'objet du présent chapitre.

### **2. 1. DEFAUT D'ADOPTION DU BUDGET DANS LES DELAIS LEGAUX**

Suivant les dispositions de l'article 166 de la Loi n° 2001-025 du 09 Avril 2003 sus mentionnée, « *si le budget d'une collectivité territoriale décentralisée n'est pas adopté au plus tard trois mois après le début de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de la Province Autonome saisit sans délai le Tribunal financier qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de la Province Autonome règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de la Province Autonome s'écarte des propositions du Tribunal Financier, il assortit sa décision d'une motivation explicite* ».

A cet égard, les cas suivants ont été traités au niveau des TF.

### **2.1.1. Règlement du budget primitif de la Région Atsinanana, et Analanjanorofo, Exercice 2015**

L'entrée en vigueur de la Loi n° 2014 – 020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, a permis au Chef de Région, en tant que Représentant de l'Etat de solliciter un avis du Tribunal pour lui permettre d'établir provisoirement un budget conformément aux dispositions de l'article 154 de ladite Loi, condition sine qua none pour assurer le paiement des soldes du personnel en cas d'absence de vote du budget, dont la portée de l'exécution était limitée seulement au niveau des recettes et dépenses de soldes<sup>31</sup>.

Quant au budget définitif, le Chef de Région, en tant que Chef de l'exécutif de la Région, a saisi de nouveau le Tribunal pour avis sur le projet de budget définitif. Cette saisine rentre dans le cadre de la mission d'assistance du Tribunal financier aux CTD sur tout projet de texte d'ordre budgétaire, financier ou comptable.

### **2.1.2. Règlement du budget additionnel de la Région SAVA, Exercice 2015.**

La Région SAVA a décidé de procéder à la révision de son budget primitif 2015 compte tenu des réalisations enregistrées au 1<sup>er</sup> semestre dudit exercice. Ainsi, par souci de préserver l'équilibre, la Région SAVA, par l'intermédiaire du Préfet de Sambava, Représentant de l'Etat auprès de ladite Collectivité, a saisi<sup>32</sup> le Tribunal Financier d'Antsiranana pour formuler un avis sur l'adoption du budget additionnel 2015 de la Région.

Compte tenu de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le Tribunal ne peut se substituer à l'organe délibérant pour le choix des dépenses nouvelles à engager ou des recettes nouvelles à adopter. Il lui incombe de ne retenir que les crédits nécessaires au paiement des dépenses présentant un caractère obligatoire et des dépenses nécessaires au fonctionnement normal à la continuité des services, ainsi que les crédits permettant de financer l'achèvement des investissements engagés ou les opérations nouvelles indispensables pour des motifs d'urgence ou de sécurité .

Après examen de la saisine et des documents budgétaires produits à l'appui, le Tribunal Financier d'Antsiranana a formulé un avis<sup>33</sup> favorable pour le règlement du budget additionnel de la Région SAVA exercice 2015.

### **2.1.3. Règlement du Budget primitif de la Région SAVA, exercice 2016.**

Dans le cadre de la procédure afférente aux contrôles des actes budgétaires, le Préfet de Sambava, représentant de l'Etat près de la Région SAVA a saisi<sup>34</sup> le TF d'Antsiranana pour demander son avis pour l'adoption du budget primitif 2016 de ladite Région. L'intérêt de la saisine réside sur l'inexistence de l'organe délibérant de la Région SAVA lequel se trouve en difficulté pour accomplir ses missions et réaliser ses objectifs faute d'adoption de budget.

Le Tribunal a formulé un avis permettant au Préfet de Sambava de procéder au règlement du budget primitif 2016 de la Région SAVA, sous réserves de quelques observations sur les dépenses afin de pouvoir inscrire un crédit suffisant pour permettre l'acquittement des pensions et des cotisations sociales constituant des dépenses obligatoires pour la Région.

<sup>31</sup>Décision N°01 /2015/DEC/TF/TOA, du 17 février 2015.

<sup>32</sup> Par lettre n° 1186 PREF/SAVA/FIN du 14 août 2015, reçue au Greffe le 24 août 2015 sous n° 119,

<sup>33</sup> Avis n° 08/2015

<sup>34</sup> Bordereau d'Envoi n°1742-2015/PREF/SAVA/FIN/CTD et reçue au Greffe du Tribunal le 30 novembre 2015 sous n°163 ;

*De tout ce qui précède, les Juridictions Financières attirent l'attention des responsables sur l'application des Lois sur la décentralisation, notamment concernant les Régions qui ne disposent pas à ce jour de Conseil Régional délibérant sur les budgets et comptes administratifs devant être annuellement présentés par le Chef de l'exécutif.*

## **2. 2. DEF AUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE**

Suivant les dispositions de l'article 168 de la Loi n° 2001-025 du 09 Avril 2003 suscitée, «*Ne sont obligatoires pour les Collectivités Territoriales Décentralisées que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la Loi l'a expressément décidé. Le Tribunal financier saisi, soit par le Représentant de la Province Autonome, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée ou l'a été pour une somme insuffisante. Le Tribunal opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée.*»

### **2.2.1. Non-inscription des salaires dans le budget de la Commune Urbaine d'Ambilobe**

Le n°06 du 09 avril 2010 du Tribunal de Première Instance d'Antsiranana ainsi que l'Arrêt n° 035-C du 07 juillet 2011 rendu par la Cour d'Appel d'Antsiranana ont condamné la Commune Urbaine d'Ambilobe à payer au Sieur ZAFY et consorts, d'anciens employés de ladite Commune, la somme d'Ar 115.434.753,60 correspondant à 33 mois d'arriérés de salaires des 26 employés licenciés, plus les majorations de 20%, d'indemnités de préavis, et de dommages-intérêts pour licenciements abusifs. Etant donné que la Collectivité n'a pas exécuté ledit arrêt, le Sieur Zafy et consorts, des personnes ayant intérêt à agir, ont saisi<sup>35</sup> le TF d'Antsiranana pour obliger la Commune d'inscrire ladite somme dans le budget de la Commune urbaine d'Ambilobe à titre de dépenses obligatoires.

Après examen du dossier, le TF Antsiranana a mis en demeure la Commune Urbaine d'Ambilobe d'inscrire dans son budget la somme d'Ar 115.434.753,60.

### **2.2.2. Non paiement par la Commune urbaine de Mahajanga I d'indemnités compensatrices de congés non pris**

Un employé de la Commune urbaine de Mahajanga, qui a été licencié, a déposé une requête auprès du TF de Mahajanga, aux fins de régler le paiement de ses indemnités compensatrices de congés non pris. Selon la lettre du Directeur du Personnel de la Commune, ce congé annuel de 30 jours non joui n'a pas été compensé.

Or, en vertu des dispositions de la Loi n° 94-025 du 17 Novembre 1994, relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat, en son Art. 47 – « Le congé est un droit inviolable, imprescriptible et inaliénable. Si pour nécessité de service, l'agent non encadré de l'Etat n'a pas pu jouir de son droit, le remboursement en numéraires lui est dû prorata temporis du congé non joui » ; cette indemnité compensatrice de congé d'une valeur de 206.670 Ariary constitue une dette exigible.

<sup>35</sup> la requête du Sieur ZAFY et consorts du 25 février 2015, reçue au greffe du Tribunal le 27 février 2015 et enregistrée sous le n°026

En conséquence, le TF de Mahajanga a constaté que le non règlement de ces indemnités compensatrices de congés non pris constitue une dépense obligatoire pour la Commune. Le Tribunal a mis en demeure la Commune de procéder au mandatement de la totalité la dette.

### **2.2.3. Non inscription des cotisations sociales dans le budget de la Commune urbaine de Mandritsara**

Un employé de la Commune urbaine de Mandritsara a déposé une requête au Tribunal Financier de Mahajanga tendant à mettre en demeure ladite Commune de régulariser les cotisations non versées en son nom, au titre de la CPR et de la CRCM ; et ce, depuis 1974, année de son entrée dans ladite Commune, jusqu'en 2011, année de son départ à la retraite. En effet, le relevé des bordereaux d'émission de versement à la CPR signé par le Maire atteste l'absence de ces versements. Toutefois, ni cet employé, ni la Commune urbaine de Mandritsara, ni le Ministère des Finances et du Budget, n'ont mentionné le montant des cotisations non versées. Seule, une liste des cotisations versées depuis 1974 jusqu'en 2011 a été produite. Ainsi, les pièces produites disponibles ont permis au Tribunal de fixer le montant desdites cotisations non versées à Ar 4.348.520,20.

Aux termes de l'article 168 de la Loi n°2001-025 du 29 avril 2003 précitée : « *Le Tribunal Financier, saisi [...] par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée ou l'a été pour une somme insuffisante. Le tribunal opère cette constatation [...] et adresse une mise en demeure à la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée ...* ».

Ainsi, le TF a déclaré que les cotisations de la CPR et de la CRCM non versées par la Commune urbaine de Mandritsara, pour le compte dudit employé font partie des dépenses obligatoires, ce en vertu de l'article 17 de la Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées qui dispose que: « *... Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : ... 3° Les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la collectivité se trouve affilié ...* ».

Par conséquent, l'Ordonnateur du budget de la Commune urbaine de Mandritsara a été mis en demeure par le TF à procéder au mandatement de la totalité des dépenses sus mentionnées.

### **2.2.4. Non versement des cotisations CRCM par la Commune urbaine de Marovoay**

La Commune urbaine de Marovoay n'a pas versé les cotisations de 4% représentant la part salariale et de 16% représentant la part patronale de la commune à la CRCM, alors que les cotisations de l'employée ont été retenues à la source depuis son embauche. En conséquence, l'intéressée n'a pas pu bénéficier de ses pensions de retraite.

L'intéressée a maintes fois réclamé vainement la régularisation de sa situation de retraite auprès de la Commune et de la Direction de la Solde et des Pensions du Ministère Chargé des Finances et du Budget, avant de saisir le Tribunal Financier.

Le TF a constaté que le non versement des cotisations, aussi bien la part salariale que la part patronale à la CRCM, constituent une dépense obligatoire pour la Commune, conformément aux dispositions de l'Art. 17 point n° 02 de la Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées. Il a dès lors invité l'Ordonnateur de la Commune à s'assurer de la disponibilité des crédits prévue à cet effet et a mis en demeure la Commune de procéder au mandatement de la totalité de la dépense d'un montant d'Ar 6.302.241,60.

### **2.2.5. Non versement des cotisations sociales des employés de la Commune urbaine de Nosy-Be**

La non inscription et le non paiement des dépenses obligatoires constituent des irrégularités financières selon l'article 166 de la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes qui dispose que : « *Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscriptions des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : Les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieures (...)* » ;

La Commune urbaine de Nosy-Be n'a pas versé les cotisations à la CRCM au nom de ses anciens employés. Ces derniers ont saisi le TF pour non-versement desdites cotisations par la Commune. Des jugements rendus par le Tribunal de Première Instance a fait droit aux requérants, et a condamné la Commune Urbaine de Nosy-Be à payer la somme correspondant au total des cotisations mensuelles à verser à la CRCM depuis l'année 1997 jusqu'à leur départ à la retraite.

Le TF d'Antsiranana a mis en demeure la Commune urbaine de Nosy-Be d'inscrire dans son budget les sommes conséquentes et de procéder par la suite à leurs mandatements.

Par ailleurs, des anciens employés de la Commune urbaine de Nosy-Be ont saisi le TF d'Antsiranana<sup>36</sup>, pour faire inscrire au budget de ladite commune la somme correspondant aux dommages et intérêts pour la réparation de leurs préjudices causés par le non versement des cotisations patronales et personnelles pour pensions de retraite à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS), conformément au Jugement n°14 du 10 avril 2014 rendu par le Tribunal de Première Instance de Nosy-Be.

### **2.2.6. Non paiement d'un fournisseur de la Région Betsiboka**

Un fournisseur de la Région Betsiboka, a saisi le TF Mahajanga pour le règlement de trois factures totalisant 28 373 400 Ariary au nom de ladite Région.

Au vu des pièces produites par le requérant, la Région Betsiboka a effectivement commandé des articles, mais les informations sur les bons de commande correspondants sont incomplètes. Toutefois, une attestation de garantie a été délivrée au fournisseur par le Chef de Région qui ne conteste pas la dette, malgré le fait que les bons de commandes qu'il a émis ne sont pas réglementaires. De plus, la Région Betsiboka a certifié le service fait et a attesté également avoir reçu en bonne condition les articles livrés par ce fournisseur.

En vertu de l'article 17 de la Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées et de l'article 22 du Décret n°2007-444 du 21 mai 2007 fixant les règles de gestion budgétaire, financière et comptable des Régions disposant que : « ... *sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : ....1° Les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieurs...* » ; et de l'article 168 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier selon lequel : « *Le Tribunal Financier, saisi [...] par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité Territoriale décentralisée ou l'a été pour une somme insuffisante. Le tribunal opère cette constatation [...] et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale décentralisée concernée...* », le TF a constaté que lesdites dépenses sont obligatoires pour la Région Betsiboka, et comme les crédits disponibles pour faire face à ces dépenses sont largement suffisants, le TF a exhorté le Chef de Région à procéder au mandatement des dépenses dans le strict respect des lois et règlements en vigueur requis à cet effet.

<sup>36</sup> par requête du 20 novembre 2014, reçue au greffe du Tribunal le 27 novembre 2014 et enregistrée sous le n°155

## **CHAPITRE 3. SUR LES AUTRES ACTIVITES**

### **3.1. ELABORATION DU PREMIER RAPPORT PUBLIC 2001 A 2014**

Le premier rapport public publié par la Cour des Comptes s’inscrit dans la logique d’informer les pouvoirs publics et le citoyen sur la gestion des deniers publics conformément à l’article 15 de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789 ainsi que le préambule et l’article 93 de la Constitution cités dans l’introduction du présent rapport. L’année 2015 a été jugée opportune pour ce rapport étant donné que Madagascar vient de sortir d’une période de crise au cours de laquelle l’émission de recommandations pour une bonne gouvernance, particulièrement une bonne gestion des finances publiques, se trouve confrontée à des difficultés d’ordres structurel et culturel.

#### **3.1.1. Présentation du Rapport**

Après la période de dispense de production des comptes des comptables publics jusqu’en 2000, la Juridiction Financière a repris le jugement desdits comptes au titre des exercices allant de 2001 à 2012. En outre, des contrôles administratifs ou de gestion ont été effectués et des rapports sur les projets de Lois de Règlement de 1998 à 2008 sont sortis. Des activités de contrôle sur place, des missions de sensibilisation des entités intervenant dans la gestion des finances publiques, ont été réalisées. Par ailleurs, un atelier national sur le contrôle des finances publiques regroupant les Organes Supérieurs de Contrôle a été tenu en août 2014.

Ledit rapport, subdivisé en deux grandes parties, présente dans un premier temps la Juridiction Financière dans son ensemble, notamment son historique, sa structure organisationnelle et ses moyens, son mandat, son indépendance et ses principales activités et dans un second temps, les principales observations formulées relatives aux thèmes porteurs retenus la Cour.

#### **3.1.2. Principales observations et recommandations**

Les principales observations et recommandations du premier rapport public de la Juridiction Financière ont porté sur :

- ✓ le fonctionnement des Juridictions Financières
- ✓ le contrôle des comptes individuels des comptables publics
- ✓ les marchés publics
- ✓ la dette publique
- ✓ les établissements publics
- ✓ les comptes de dépôt
- ✓ les recettes publiques
- ✓ le contrôle de l’exécution des Lois de Finances
- ✓ les Collectivités Territoriales Décentralisées

### **3.2. MISSION D’ASSISTANCE AU PARLEMENT : Elaboration d’un guide de lecture du Rapport de la Cour sur le PLR**

Selon la LOLF en son article 62, « *La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la Loi Organique sur la Cour Suprême.* ». En effet, les Députés et Sénateurs sont appelés à voter la Loi de Règlement aux termes de la Constitution en son article 87 qui dispose que : « *Les Lois organiques, les Lois de Finances et les Lois ordinaires sont votées par le Parlement dans les conditions fixées par la présente Constitution.* ».

Pour exercer lesdites attributions, les Parlementaires doivent examiner les documents annexés au PLR établis par l'Exécutif et le rapport élaboré par la Cour des Comptes, dont la lecture et la compréhension requièrent certaines connaissances en matière budgétaire, financière et juridique.

### 3.2.1. Présentation

Dans le cadre de l'assistance au Parlement en matière d'examen et d'adoption de la Loi de Règlement, un guide de lecture du Rapport de la Cour des Comptes a été conçu par une équipe de la Juridiction Financière.

### 3.2.2. Contenu

Le guide comporte 4 grandes parties consacrées :

- ✓ Au PLR : concepts et notions de base, procédure d'élaboration et de présentation des documents relatifs au PLR ;
- ✓ au Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR : procédure d'établissement du Rapport de la Cour sur le PLR, contenu du rapport ainsi que sa portée et ses limites ;
- ✓ à l'analyse de l'exécution des Lois de Finances : analyse des opérations des cadres I à V de la Loi de Finances, présentation des résultats définitifs de l'exécution de la Loi de Finances ainsi que l'appréciation de la performance des Institutions et Ministères ;
- ✓ à la Déclaration Générale de Conformité (DGC) : cadre juridique et notion sur la DGC, appréciation de la conformité des écritures des ordonnateurs et des comptables et présentation du contenu de la DGC.

Il y a lieu de noter que ledit guide de lecture a été présenté et distribué aux Parlementaires en novembre 2016 par la Cour des Comptes avec l'appui financier de la Banque Africaine de Développement à travers le Projet d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle (PAGI).

## 3.3. MISSION D'ASSISTANCE AU GOUVERNEMENT : Existence de la CTACP

En application de l'article 418 de la LOCS, « *La Cour des Comptes peut procéder à des enquêtes ou à des études en vue d'assister le Parlement, le Gouvernement ou les Conseils Provinciaux dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances ou des budgets des Provinces Autonomes (...)* ». La création de la Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics (CTACP) rentre dans la cadre de la mission d'assistance au Gouvernement.

Instituée par Arrêté n° 6710/98 du 23 juillet 1998 portant création d'une Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics, la CTACP a pour mission de concevoir les règles de procédures relatives à :

- l'apurement des comptes de gestion du Budget de l'Etat et des Budgets Annexes, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Etablissements Publics ;
- la présentation des Lois de règlement.

### 3.3.1. Organisation et fonctionnement

La CTACP, composée de membres de la Cour des Comptes, de la Direction Générale du Trésor (DGT) et de la Direction Générale du Budget (DGB), est constituée d'un comité de pilotage et de deux commissions spécialisées : la commission « Comptes de gestion » et la commission « Lois de règlement ».

Le comité de pilotage a notamment pour rôle de définir l'orientation générale des travaux d'Arrêté des comptes publics et de déterminer le plan d'action ainsi que d'arrêter le calendrier des travaux.

Les commissions spécialisées, quant à elles, sont chargées d'exécuter les travaux définis par le comité de pilotage.

### **3.3.2. Activités durant l'année 2015**

En 2015, les activités de la CTACP ont porté sur :

- le rattrapage de la production des PLR 2012 et suivants ;
- le respect du délai légal de production des comptes de gestion des comptables publics chargés d'exécuter le Budget de l'Etat, des CTD et des Etablissements Publics ;
- l'élaboration d'un projet de texte sur la réorientation des missions et de l'organisation de la CTACP.

## **3.4. PLATE-FORME DES ORGANES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES**

### **3.4.1. Organisation**

A la suite de l'atelier national sur le contrôle des finances publiques organisé en août 2014 par les Organes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques, et dans l'optique d'une amélioration de la gouvernance financière ainsi que de l'instauration d'une culture de redevabilité à tous les niveaux, une plate-forme réunissant les Organes de Contrôle des Finances Publiques (OCFP) a été créée.

Cette plate-forme a regroupé les entités suivantes :

- la Cour des Comptes ;
- les Tribunaux Financiers, représentés par le Tribunal Financier d'Antananarivo ;
- le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ;
- la Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat;
- la Direction Générale du Contrôle Financier;
- la Direction Générale de l'Audit Interne au sein du MFB;
- la Direction de la Brigade d'Investigations Financières et de l'Audit au sein de la Direction Générale du Trésor du MFB ;
- la Commission Nationale des Marchés au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

L'objectif principal de cette plate-forme est de clarifier les rôles respectifs de ces organes de contrôle aux fins d'une meilleure visibilité des OCFP, d'une plus grande synergie entre ces derniers et d'un assainissement de la gestion des Finances Publiques.

### **3.4.2. Fonctionnement**

Depuis sa mise en place en 2015, la plate-forme des OCFP a essentiellement œuvré dans le cadre de l'approche « Initiatives à Résultats Rapides » (IRR), plus particulièrement pour le volet « Gouvernance », à effectuer en 100 jours par tous les départements ministériels, le BIANCO et les OCFP.

A cet effet, à l'issue de l'IRR 1 en juin 2015, les travaux ont abouti à la confection et à la publication d'un guide d'information sur les OCFP distribué aux autorités politiques relevant de l'Exécutif et du Législatif ainsi qu'aux autorités régionales. Par ailleurs, ce guide a été complété par un dépliant dont les destinataires sont les autorités locales (Maire ou Président de la Délégation

Spéciale), les opérateurs économiques (co-contractants de l'Administration publique) et le grand public.

En outre, durant le dernier trimestre 2015, lors de l'IRR 2, les OCFP ont fixé comme objectif l'instauration de bonnes pratiques de gestion des recettes de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) ; en l'occurrence celles concernant les marchés urbains, les infrastructures sportives et les régies des recettes fiscales. C'est dans cette optique que trois guides pratiques de bonne gestion des recettes à l'usage de la CUA ont été conçus. Les impacts escomptés par les OCFP grâce à l'établissement de ces documents sont d'une part, une réduction des manques à gagner de la CUA en matière de recettes et de recouvrement d'arriérés et d'autre part, une meilleure traçabilité de tous les encaissements et recouvrements.

\*

\*

\*

***TROISIEME PARTIE***  
***LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES***

La troisième partie du présent rapport traite des moyens à la disposition de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers dans l'accomplissement de leurs missions de contrôle.

## **CHAPITRE 1. COUR DES COMPTES**

Avant d'exposer les moyens à la disposition de la Cour des Comptes, il conviendrait de parler du cadre juridique régissant l'organisation et le fonctionnement de ladite Cour.

### **1-1. RATTACHEMENT INSTITUTIONNEL INAPPROPRIÉ**

Selon l'article 121 de la Constitution : « *La Cour Suprême est chargée de veiller au fonctionnement régulier des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier. Elle comprend : La Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.* » Ainsi, la Cour des Comptes fait partie de la Cour Suprême qui est rattachée au Ministère de la Justice.

En ce qui concerne l'indépendance de la Cour des Comptes, la Constitution prévoit en son article 108 que : « *Dans leurs activités juridictionnelles, les Magistrats du siège et assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la Loi. A ce titre, hors les cas prévus par la Loi et sous réserve du pouvoir disciplinaire, ils ne peuvent, en aucune manière, être inquiétés dans l'exercice de leurs missions.* »

Les normes « International Standard of Supreme Audit Institution » (ISSAI) préconisent essentiellement l'indépendance des dirigeants de l'ISC à l'égard du pouvoir exécutif, la détermination de leur mandat et les ressources suffisantes mises à leur disposition.

Ainsi, selon :

- le principe 2 de l'ISSAI 10 : « *Les dirigeants de l'ISC sont nommés, reconduits dans leurs fonctions ou destitués dans le cadre d'un processus qui garantit leur indépendance à l'égard des pouvoirs exécutifs.* » et « *Les dirigeants de l'ISC sont nommés pour une période suffisamment longue et déterminée afin qu'ils puissent remplir leur mandat sans crainte de représailles.* »

- le principe 8 de l'ISSAI 10 : « *Le pouvoir exécutif ne doit pas contrôler ou encadrer l'accès aux ressources des ISC. Les ISC gèrent leur propre budget et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée. Le Parlement (ou une de ses commissions) est chargé de veiller à ce que les ISC disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat. Les ISC ont le droit de faire appel directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat.* »

Cependant, l'indépendance de la Cour des Comptes se trouve limitée dans les deux situations suivantes:

- ✓ La Cour des Comptes est un Service Opérationnel d'activités (SOA) au sein du Ministère de la Justice : elle ne peut ni établir ni présenter son budget annuel, d'où l'absence d'autonomie budgétaire ;
- ✓ La gestion des ressources humaines relève du Ministère de la Justice pour les greffiers et du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) pour les magistrats, depuis le recrutement jusqu'à la fin de carrière, à l'exception de celle du personnel d'appui.

Pour assurer l'indépendance de la Cour des Comptes, des propositions d'amendement des textes, dont la LOCS et la loi sur les TF sont en étude.

## 1-2. RESSOURCES FINANCIERES EN BAISSÉ

Dans la réalisation de ses missions, la Cour des Comptes dispose des ressources suivantes :

### 1.2.1. Financement interne

#### A- Evolution des budgets alloués à la Cour de 2013 à 2015

Le budget alloué à la Cour des Comptes est, dans son ensemble, en régression depuis 2013 avec une légère augmentation enregistrée pour l'exercice 2015 tel qu'il ressort du tableau ci-après:

**TABLEAU N°25- BUDGETS ALLOUES A LA COUR DES COMPTES DE 2013 A 2015**  
(En Ariary)

COMPTES	INTITULE	CREDITS		
		2013	2014	2015
<b>3- Opérations courantes hors solde</b>				
<b>000 Ressources propres</b>				
6012	Personnel non permanent	45 500 000	49 500 000	59 400 000
6061	Cotisation à la CNaPS	5 915 000	7 600 000	7 722 000
6111	Fournitures et art. de bureau	8 450 000	1 200 000	1 000 000
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	500 000	200 000	100 000
6113	Consomptibles informatiques	7 500 000	1 800 000	1 000 000
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	500 000	0	0
6131	Carburant et lubrifiant	30 000 000	21 000 000	10 200 000
6213	Entretien de véhicules	6 000 000	4 000 000	3 000 000
6215	Entretien et réparation des matériels et mobiliers de bureau	1 000 000	0	0
6218	Maintenance du matériel informatique	1 000 000	1 000 000	0
6223	Documentation et abonnement	960 000	500 000	0
6241	Indemnité de mission intérieure	8 000 000	4 000 000	1 000 000
6250	Eau et électricité	8 000 000	5 000 000	3 000 000
6261	Frais postaux	500 000	200 000	0
6262	Redevance téléphonique	1 000 000	300 000	0
6264	Internet	4 000 000	1 920 000	1 920 000
6561	Hospitalisation, traitement et soins	5 500 000	7 750 000	2 000 000
<b>Sous total</b>		<b>134 325 000</b>	<b>105 970 000</b>	<b>90 342 000</b>
<b>5-Opérations d'investissement</b>				
031- Appui aux juridictions financières				
2311	Formation	15 000 000	8 000 000	5 000 000
23171	Frais de personnel	10 000 000	17 000 000	30 000 000
23173	Fournitures et services	0	0	7 500 000
23174	Transport et mission	0	0	7 500 000
23175	Entretien et réparation	0	0	5 000 000
2463	Matériels informatiques	15 000 000	25 000 000	15 000 000
<b>Sous total</b>		<b>40 000 000</b>	<b>50 000 000</b>	<b>70 000 000</b>
<b>TOTAL GENERAL :</b>		<b>174 325 000</b>	<b>155 970 000</b>	<b>160 342 000</b>

Sources : Lois de Finances 2013, 2014 et 2015, Budget d'exécution.

## B- Budget de fonctionnement

Le budget alloué pour le fonctionnement de la Cour ne cesse de diminuer, allant de 134 millions d'Ariary en 2013 à 90 millions d'Ariary en 2015, ce qui s'avère insuffisant pour effectuer des contrôles sur place.

## C- Budget d'investissement

S'agissant du budget d'investissement, une sensible progression est enregistrée en 2015 par rapport aux exercices précédents. En effet, le budget réservé aux opérations d'investissement est passé de 40 millions d'Ariary à 70 millions d'Ariary durant ces trois dernières années. Il est à signaler cependant que 71% de ce budget sont consacrés à la formation et au recrutement de ressources humaines dans le cadre du renforcement des capacités du personnel, ainsi qu'à l'acquisition des matériels informatiques.

## D- Comparaison

A titre d'illustration, l'allocation budgétaire hors solde de la Cour des Comptes est insignifiante par rapport à celle des autres organes de contrôle ou organismes publics tel qu'il ressort du tableau ci-après :

**TABLEAU N°26 – COMPARAISON DES DOTATIONS BUDGETAIRES HORS SOLDE**

*(En Ariary)*

ENTITES	ANNEE 2014
ARMP	1 440 000 000
CONTROLE FINANCIER	1 357 139 000
INSPECTION GENERALE DE L'ETAT	1 231 170 000
BIANCO	2 262 511 000
SAMIFIN	1 125 816 000
COUR DES COMPTES ET TRIBUNAUX FINANCIERS	307 903 000

*Source : Etat de dépenses de fonctionnement 2014 -*

### 1.2.2. Financement extérieur

La Cour des Comptes a bénéficié des appuis des PTF depuis 2002 dont entre autres : de la Banque Mondiale (BM) , de l'Union Européenne (UE) et de la Banque Africaine pour le Développement (BAD) , pour soutenir sa mission de contrôle des finances publiques visant le respect de la régularité de la gestion des deniers publics et la bonne gouvernance. Cependant, la suspension de leur appui et la crise survenue à Madagascar en 2009 ont freiné l'élan de contrôle de la Cour.

Par le recadrage des activités de la BAD à travers le PAGI, la Cour des Comptes a obtenu par la suite de nouveaux financements.

Ainsi, grâce aux financements obtenus en 2015, des voyages d'échange d'expériences avec les Institutions Supérieures de Contrôle pairs ont été effectués par les magistrats et les greffiers de la Cour des Comptes tel qu'il ressort du tableau suivant :

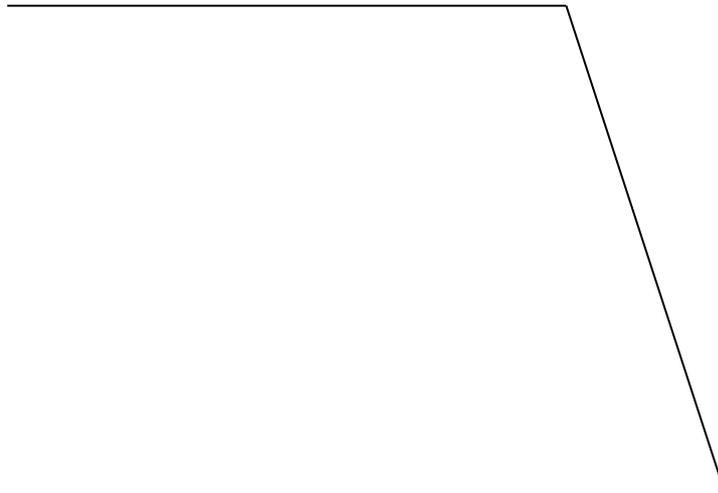
**TABLEAU N°27- ECHANGE D'EXPERIENCES AVEC LES ISC PAIRS**

LIEU	NOMBRE DE PARTICIPANTS
MAROC	3 Magistrats
SENEGAL	2 Magistrats
TUNISIE	2 Magistrats
NIGER	2 Greffiers
GABON	2 Greffiers
TUNISIE	2 Greffiers

*Source : Cour des Comptes*

**1-3. RESSOURCES HUMAINES INSUFFISANTES**

Les ressources humaines de la Cour des Comptes sont constituées de trois types de personnel : les magistrats, les greffiers et le personnel d'appui lesquelles sont retracées dans le tableau qui suit :



**TABLEAU N°28- EFFECTIFS DE LA COUR DES COMPTES EN 2015**

FONCTION	NOMBRE
<b>Magistrats du Siège</b>	
Président de la Cour des Comptes	1
Présidents de Chambre	5
Conseillers	9
Auditeurs	18
<b>Magistrats du Parquet Général</b>	
Commissaire Général du Trésor Public	1
Commissaires du Trésor Public	5
Substituts Généraux	2
Auditeurs	3
<b>Total des magistrats</b>	<b>44</b>
<b>Greffiers</b>	
Greffier en Chef	1
Greffiers de Chambre	8
Greffe central	2
Responsable des Services administratifs	1
Dépositaire comptable	1
Documentation	2
Secrétariat du Président de la Cour des Comptes	1
Secrétariat du Parquet Général	5
<b>Total des greffiers</b>	<b>21</b>
<b>Personnel d'appui</b>	
Assistant des Services judiciaires	4
Informaticiens	2
Chauffeurs dépanneurs	5
Secrétaire comptable	2
Contrôleurs	3
Secrétaires	3
Gardien	3
Filles de salle	3
Coursiers	5
<b>Total du personnel d'appui</b>	<b>30</b>
<b>TOTAL EFFECTIF DE LA COUR DES COMPTES</b>	<b>95</b>

*Source : Conseil Supérieur de la Magistrature, Cour des Comptes 2015.*

### 1.3.1. Les Magistrats

#### A- Mode de recrutement et Gestion de carrière

Après l'ouverture de la filière financière de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG) en 2000, les magistrats de l'ordre financiers sont pour la plupart recrutés par voie de concours national et sortants de l'Ecole après une formation professionnelle de deux ans.

Un autre mode de recrutement des magistrats s'est fait par tour extérieur parmi les fonctionnaires du cadre supérieur, ayant l'expérience requise et qui sont avertis en matière de finances publiques.

Les magistrats de l'ordre financier sont régis par l'Ordonnance n°2005-005 du 22 Mars 2006 portant Loi organique relative au statut de la Magistrature. Le CSM assure la gestion de la carrière des magistrats conformément à l'article 16 de la Loi organique n°2007-039 du 14 Janvier 2008 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature selon lequel : « *Le Conseil Supérieur de la Magistrature assure la gestion de la carrière des magistrats. A cet effet, il décide notamment des nominations, promotion et affectation des magistrats...* ».

#### B- Effectifs

D'après le tableau présenté supra, les magistrats en activité à la Cour des Comptes en décembre 2015 sont au nombre de 44 sur les 128 recensés au niveau du CSM dont 33 magistrats sont affectés au siège et 11 magistrats au Commissariat Général du Trésor Public.

#### C- Positions administratives

Le tableau ci-dessous présente les positions administratives des magistrats de l'ordre financier :

**TABLEAU N°29- POSITIONS ADMINISTRATIVES DES MAGISTRATS DE L'ORDRE FINANCIER**

POSITIONS	ADMINISTRATION/ORGANISME PUBLIC	NOMBRE
EN DETACHEMENT	Présidence	2
	Primature	2
	Sénat	1
	Haute Cour Constitutionnelle	1
	Commission Electorale Nationale Indépendante	1
	Ministère de la Justice	17
	Ministère des Finances et du Budget	4
	Ministère Enseignement Supérieur	1
	Ministère Ressources halieutiques et de la Pêche	2
	Ministère de l'Aménagement du Territoire	1
	Ministère du Commerce et de la Consommation	4
	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale	1
	Contrôle Financier	3
	Inspection Générale de l'Etat	2
	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes	4
SIRAMA	1	
EN FORMATION	Stage à l'extérieur	3
<b>TOTAL</b>		<b>50</b>

Source : Conseil Supérieur de la Magistrature

#### D- Observations

L'effectif des magistrats de l'ordre financier est insuffisant par rapport au volume et à la complexité de la mission de contrôle à effectuer. Cette situation est essentiellement due au nombre limité à seulement dix magistrats recrutés annuellement de 2001 à 2010. Pour la promotion 2011-2012, ce nombre a été réduit à cinq magistrats.

En outre, il est à faire observer que 61% des magistrats exercent dans les Juridictions Financières et le reste, en position de détachement ou en formation à l'extérieur. La pléthore de détachement ne fait que réduire l'effectif des magistrats en activité au sein des Juridictions Financières.

*Il serait souhaitable que les Chefs de Cour soient informés pour tout mouvement de personnel pour une meilleure gestion du personnel.*

*Par ailleurs, il y a lieu d'exiger aux magistrats sortants de l'ENMG la stricte application de leur engagement décennal à servir dans les Juridictions Financières.*

#### E- Renforcement des capacités

La mise à disposition des ressources humaines de qualité et en nombre suffisant permet aux Juridictions Financières d'accomplir dans les normes leurs missions de contrôle.

Dans le cadre du renforcement des capacités, sept Magistrats ont bénéficié des voyages d'échange d'expériences avec les Institutions Supérieures de Contrôle pairs en Afrique en 2015 avec le soutien des PTF comme il a été précédemment évoqué.

En outre, six autres Magistrats ont suivi une formation à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Paris – France, sur le thème : « Contrôle et Evaluation des Dépenses Publiques ».

*A cet égard, l'élaboration d'un programme de formation annuel est plus qu'indiqué.*

### 1.3.2. **Greffiers**

La deuxième catégorie du personnel de la Cour des Comptes est constituée par les greffiers. Aux termes de l'article 286 de la LOCS : « *Le Président de la Cour des Comptes est assisté par un greffier en chef qui assure le fonctionnement du greffe et des services administratifs de la Cour des Comptes.* »

#### A- Mode de recrutement et gestion de carrière

Les greffiers sont recrutés par voie de concours national organisé par le Ministère de la Justice et l'ENMG. Ils sont sortants de l'Ecole à l'issue d'une formation professionnelle d'un an. Leur formation est généralement orientée vers les pratiques judiciaires et de ce fait, les greffiers affectés à la Cour ont besoin d'une formation complémentaire en finances publiques pour leur permettre d'assurer les travaux de greffe de Juridiction Financière.

La gestion de carrière des greffiers relève de la compétence de la Direction des Ressources Humaines du Ministère de la Justice.

### B- Effectifs en décembre 2015

Les greffiers affectés à la Cour des Comptes sont au nombre de 21 lesquels sont répartis entre le siège et le parquet.

### C- Renforcement des capacités

Des formations en renforcement des capacités des greffiers affectés aux Juridictions Financières sont plus que nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit de formations en comptabilité et en finances publiques. Pour l'année 2015 et toujours dans le cadre du renforcement des capacités des ressources humaines, six greffiers ont effectué des voyages d'échange d'expériences avec les ISC de Niger, de Gabon et de Tunisie.

### D- Observations sur les greffiers

Après une année de service effectif à la Cour des Comptes, les greffiers sont, pour la plupart d'entre eux, affectés aux juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Ainsi, les effectifs des greffiers de la Cour restent insuffisants et instables. La formation initiale des greffiers est insuffisante en matière financière.

*Il serait souhaitable de revoir en profondeur la programmation de la formation des greffiers à l'ENMG, et de laisser à la compétence discrétionnaire des Chefs de Cour la gestion de leur carrière.*

## 1.3.3. **Personnel d'appui**

Le personnel d'appui constitue la troisième catégorie des ressources humaines de la Cour des Comptes. Il s'agit d'assistants des services judiciaires qui sont des fonctionnaires et d'agents recrutés pour des emplois de courte durée.

### A. Mode de recrutement

La Cour des Comptes recrute le personnel d'appui en fonction de ses besoins et du budget annuellement alloué. Le Ministère de la Justice affecte également aux Juridictions Financières des agents recrutés par ses soins. Pour le cas du personnel du corps des assistants des services judiciaires, il s'agit d'agents de l'Etat intégrés, sur leur demande, dans ce corps comme fonctionnaires après avoir effectué au moins 6 ans de service effectif, ou d'agents recrutés par voie de concours.

### B. Catégories d'emploi

Différents types de fonctions peuvent être assurés par le personnel d'appui suivant leur formation, dont entre autres : les fonctions d'informaticien, de chauffeur dépanneur, de gardien, de secrétaire et de coursier.

### C. Observations sur les ressources humaines

La Cour des Comptes gère elle-même le personnel d'appui qu'elle recrute, tandis que la carrière des agents recrutés au niveau du Ministère de la Justice, mais affectés à la Cour, est gérée par le Directeur des Ressources Humaines de ce Ministère.

Les effectifs du personnel de la Cour des Comptes sont très insuffisants par rapport au volume croissant des tâches à accomplir.

Il faut signaler, en outre, l'inexistence d'assistants de vérification malgré les dispositions de l'article 292 alinéa 2 de la LOCS qui prévoient que : « *A cet effet, des agents de l'Etat ou des collectivités territoriales décentralisées peuvent être détachés auprès de la Cour des Comptes pour assister ses membres dans l'exercice de leur compétence dans les conditions fixées par voie réglementaire...* »

Les assistants de vérification participent aux travaux de contrôle et d'enquête sur pièces et sur place sous la direction et la responsabilité des magistrats rapporteurs, toutefois ils ne peuvent exercer aucune activité juridictionnelle. Leur recrutement est plus que nécessaire eu égard à l'ampleur et à la complexité croissante des contrôles de la Cour des Comptes.

#### **1-4. RESSOURCES MATERIELLES VETUSTES**

##### **1.4.1. Immobilier**

La Cour des Comptes occupe actuellement deux bâtiments dont l'un se trouve à Ambohidahy avec 22 bureaux et l'autre à la Cour Suprême Anosy avec 16 bureaux. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le bâtiment d'Ambohidahy présente un réel danger pour la santé du personnel de la Cour pour cause d'insalubrité due à la pollution d'air suivant le test effectué le 03 Août 2012 par la Société « Domair » s'occupant de la purification de l'air.

##### A- Les archives

La Cour des Comptes dispose de 02 locaux destinés aux archives. Le premier local se trouve à Ambohidahy pour conserver 3 500 liasses pesant en moyenne plus de 17 tonnes de pièces justificatives des produites à la Cour. Il est à noter que le local dont il est question est actuellement saturé.

Pour la décongestion des archives à Ambohidahy, 04 bâtiments à Anjanamasina ont été réhabilités pour recevoir les pièces justificatives des comptes déjà jugées. Leur état actuel ne permet pas de les utiliser convenablement comme locaux; des réhabilitations d'urgence s'avèrent nécessaires.

##### B- Documentation

A Ambohidahy, une grande salle est utilisée à la fois comme bibliothèque, salle de réunion et salle d'audience. Les ouvrages et documents disponibles à la bibliothèque de la Cour des Comptes se présentent comme suit :

**TABLEAU N°30- DOCUMENTS DE LA BIBLIOTHEQUE DE LA COUR DES COMPTES  
EN 2015**

DESIGNATION	NOMBRE
I - Ouvrages	171
II-Ouvrages de Référence	269
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>
III-Presse écrite	ANNEE DE PARUTION
Journal officiel	1958 à Mars 2015

*Source : Cour des Comptes*

La documentation disponible à la Cour des Comptes date en général de plusieurs années et de nombre insuffisant par rapport aux besoins en outils de travail essentiels de contrôle qui ne cessent d'évoluer en fonction des nouvelles techniques.

### C- Observations

Seules les Lois de Finances sont envoyées régulièrement à la Cour, à l'exception de celle relative à l'année 2000, alors qu'elle doit être destinataire de toutes les parutions des textes légaux et réglementaires que ce soit d'ordre financier, juridique ou autres.

En outre, la bibliothèque n'est pourvue ni d'imprimante ni de photocopieuse pour son fonctionnement normal.

La bibliothèque de la Cour des Comptes devrait être approvisionnée en outils d'aide au contrôle, documents et rapports issus des autres corps de contrôle ainsi qu'en ouvrages relatifs aux secteurs contrôlés par la Cour.

*Il s'avère nécessaire d'actualiser la documentation de la bibliothèque par l'acquisition de nouvelles collections d'ouvrages des dernières éditions, ainsi que la dotation en imprimante et en machines photocopieuse.*

#### 1.4.2. Parc informatique

Les matériels informatiques utilisés par la Cour des Comptes se présentent comme suit :

**TABLEAU N°31- MATERIELS INFORMATIQUES DE LA COUR DES COMPTES**

DESIGNATION	MARQUE	ANNEE D'ACQUISITION	NOMBRE
Ordinateur de bureau		Avant 2013	39
Ordinateur de bureau	HP Compaq Elite core i3	2013-2014	69
Ordinateur portable	HP 257OP Elitebook Core i5	2013-2014	34
Serveur	HP ML350 G8 Hot plug	2013-2014	4
Onduleur	C-Tech 650V	2013-2014	69
Onduleur pour serveur		2013-2014	4
Switch	Cisco 2960	2013-2014	6

*Source : Cour des Comptes*

Avant 2013, les matériels informatiques ont été acquis, soit au moyen des crédits alloués à la Cour, soit par dotation des PTF, notamment la BAD. Pour la période 2013-2014, la Cour des Comptes a reçu de nouveaux matériels et équipements informatiques de la Banque Mondiale à travers le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI).

Par rapport aux effectifs du personnel de la Cour, le nombre de matériels informatiques disponibles s'avère suffisant. Cependant, il faut signaler que ces matériels ne font l'objet de maintenance appropriée faute de crédits, ce qui compromet leur durée de vie.

### 1.4.3. Matériels roulants

**TABLEAU N°32- MATERIELS ROULANTS DE LA COUR DES COMPTES**

MARQUE	ANNEE D'ACQUISITION	NOMBRE	ETAT
Peugeot 405 SR	1992	1	En mauvais état
Peugeot 405 Break	Avant 2002	1	En panne
Mitsubishi PAJERO	Avant 2002	1	En état de marche
TOYOTA PRADO Land Cruiser	2002	1	En mauvais état
Toyota RAV4	2002	2	En état de marche
TOYOTA Condor	2002	1	En état de marche
Volkswagen POLO Commercial	2003	3	En panne
LAND Rover TDI 110	06-avril-09	2	En panne
Peugeot 307	06-avril-09	1	En mauvais état
MOTOCYCLETTE MAK 36	2003	1	En panne
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	

*Source : Cour des comptes*

La Cour des Comptes a été équipée de véhicules administratifs pour que les magistrats rapporteurs puissent se déplacer auprès des entités contrôlées, ce, conformément à l'article 293 de la LOCS selon lequel : « *Les rapporteurs procèdent, sur pièces et sur place aux vérifications et instructions qui leur sont confiées. Celles-ci comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises.* »

Il est à noter que la situation actuelle des véhicules administratifs mis à la disposition de la Cour des Comptes reste préoccupante dans la mesure où, non seulement leur nombre est insuffisant par rapport aux missions à effectuer, mais aussi leur entretien et réparation laissent à désirer pour insuffisance de crédits. En effet, 04 véhicules sur 14 sont tombés en panne et nécessitent d'importantes réparations.

\*

\*

\*

## CHAPITRE 2. TRIBUNAUX FINANCIERS

### 2. 1. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DE PREMIER DEGRE

L'article 128 de la Constitution en son 4<sup>ème</sup> point prévoit que : « *la Cour des comptes statue en appel des jugements rendus en matière financière par les juridictions ou les organismes administratifs à caractère juridictionnel.* » De ces dispositions constitutionnelles, l'on peut déduire que les Tribunaux Financiers sont le prolongement de la Cour des Comptes.

Les Tribunaux Financiers sont régis par la Loi n°2001-025 du 9 Avril 2003 sus mentionnée. Les articles 107 à 113 de cette Loi déterminent leur organisation et fonctionnement dans le cadre de l'exercice de leur mission de contrôle des comptes des CTD et des organismes publics y rattachés.

Il importe de mentionner que les TF se trouvent dans les mêmes situations que la Cour des comptes quant à l'absence d'autonomie financière et administrative.

### 2. 2. LES RESSOURCES INSUFFISANTES DES TRIBUNAUX FINANCIERS

Le tableau suivant présente les moyens mis à la disposition des Tribunaux financiers.

**TABLEAU N°33- RESSOURCES DES TRIBUNAUX FINANCIERS EN 2015**

DESIGNATION	TRIBUNAL FINANCIER						TOTAL
	ANTANANARIVO	TOLIARA	FIANARANTSOA	TOAMASINA	MAHAJANGA	ANTSIRANANA	
I-BUDGET ALLOUE (en Ariary)	9 680 000	8 880 000	8 800 000	8 880 000	8 880 000	8 880 000	54 080 000
II-EFFECTIFS (en nombre)							
Magistrats	7	4	6	5	6	6	34
Greffiers	9	3	6	5	4	3	30
Contractuels	7	0	0	1	0	0	8
<b>Sous Total</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>72</b>
III-VEHICULES (en nombre)	1	1	1	1	1	1	6
IV-MATERIELS INFORMATIQUES (en nombre)	13	8	37	11	13	4	86

*Source : Conseil Supérieur de la Magistrature, Tribunaux Financiers*

Il est à faire observer que les véhicules des T.F sont tous en panne.

#### 2.2.1. Budget insuffisant

D'après le tableau de synthèse ci-dessus présenté, le budget de fonctionnement des TF évalué entre 9 millions et 10 millions d'Ariary en 2015 est insignifiant par rapport aux missions de contrôle sur place à effectuer par lesdits Tribunaux. Par ailleurs, ce budget a fait l'objet d'une modification par Loi de finances rectificative pour être réduit à 7 millions d'Ariary.

### 2.2.2. Effectif en nombre insuffisant

Le sous-effectif des magistrats du siège, des greffiers et l'absence d'assistants de vérification ainsi que l'insuffisance de personnel d'appui constitue un obstacle majeur à la réalisation des travaux de contrôle relevant des TF. Cette situation se traduit par une activité réduite au niveau desdits Tribunaux.

### 2.2.3. Ressources matérielles inadéquates

#### A- Immobilier

##### ➤ *Les bureaux*

Les locaux devant servir de bureaux dans les Tribunaux financiers sont trop exigus et ne favorisent pas l'activité normale de contrôle dévolue aux Juridictions Financières de proximité.

##### ➤ *Les archives*

Force est de constater que la plupart des TF possèdent pas de locaux destinés aux archivages des comptes produits par les comptables publics de leur ressort.

##### ➤ *La documentation*

Aucun Tribunal Financier ne dispose de bibliothèque destinée aux ouvrages et documents juridiques, financiers, économiques et autres, nécessaires aux travaux de contrôle.

#### B- Matériel roulant

Chaque TF est doté d'un seul véhicule administratif pour assurer les missions de contrôle sur place effectuées par les magistrats du siège et ceux du parquet. Ces matériels roulants, dont la mise en circulation remonte à 1991, ne sont plus actuellement opérationnels et ne permettent pas la mise en œuvre des contrôles sur place.

#### C- Parc informatique

Les Tribunaux financiers sont dotés de matériels informatiques plus ou moins suffisants en nombre. Cependant, plusieurs ordinateurs ou matériels d'impression sont, soit hors-service, soit en mauvais état à défaut de maintenance.

*De tout ce qui précède, la Cour estime que :*

- *l'extension des bâtiments abritant les TF est plus que nécessaire pour assurer une meilleure condition de travail du personnel ;*
- *l'aménagement de locaux d'archives constitue une priorité à effectuer d'urgence ;*
- *la mise en place d'un centre de documentation dans les TF s'impose.*

En définitive, à l'instar de la Cour des Comptes, les ressources humaines, matérielles et financières dont disposent les Tribunaux Financiers ne leur permettent pas d'assumer pleinement leurs attributions, malgré tous les efforts qu'ils ont déployés pour y parvenir.

# CONCLUSION

Malgré l'existence d'une multitude de contrôle a priori, aussi bien interne qu'externe, plusieurs types d'irrégularités sont encore relevés au cours du contrôle a posteriori effectué par les Juridictions Financières et ont fait l'objet de redressement, de régularisation ou de recommandation à l'endroit des responsables concernés. Ce qui dément formellement l'assertion selon laquelle le contrôle des fonds déjà dépensés est superflu, mais qui confirme au contraire, la nécessité de renforcer le contrôle a posteriori pour assainir et améliorer la gestion des finances publiques en réparant les préjudices et en empêchant la répétition des irrégularités commises.

Dans ce cadre, la « culture de contrôle », perdue de vue depuis un certain temps au niveau des acteurs des finances publiques, ainsi que la notion de « redevabilité » et de « transparence », tant prônée actuellement, commencent cependant à être perceptibles si l'on se réfère à l'état de production des comptes au greffe des Juridictions Financières, dont le nombre ne cesse d'augmenter ; par ailleurs, les retards importants enregistrés auparavant concernant leur dépôt, sont actuellement réduits.

Eu égard à toutes ces considérations, les moyens mis à la disposition des Juridictions Financières s'avèrent insuffisants. Ainsi, pour leur permettre d'effectuer efficacement leurs missions de contrôle, elles doivent être dotées d'une indépendance effective en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle jouissant d'une autonomie financière avec des budgets annuels de fonctionnement adaptés à leurs besoins et d'une indépendance administrative appropriée.

Pour ce faire, cinq objectifs sont à fixer conformément aux normes internationales de contrôle des finances publiques, lesquels sont par ailleurs prévus dans le Plan Stratégique 2013-2017 de la Cour des Comptes, à savoir :

- 1- Rendre les Juridictions Financières en Institution Supérieure de Contrôle indépendante et responsable, et ce par l'élaboration de projets de textes relatifs à leur indépendance et à leur autonomie de gestion financière et administrative effectives ;*
- 2- Renforcer le système d'organisation et de gestion efficace des Juridictions Financières ;*
- 3- Renforcer les ressources humaines en qualité et en quantité ;*
- 4- Fournir des rapports de qualité dans les délais ;*
- 5- Promouvoir les relations avec les parties prenantes externes et la communication.*

La réalisation des programmes contribuant à l'atteinte de ces objectifs dépend essentiellement de l'appui du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ainsi que de la participation active de tous les magistrats financiers et du personnel des Juridictions Financières.

\*

\*

\*

# DELIBERE

- Vu le Rapport n° 01 / 17 -RP/ADM du 20 février 2017 et entendu en leurs observations les Rapporteurs : Madame RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre, RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia et Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseillers, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Auditeurs ;

- Vu les Conclusions n°04/17 du 13 mars 2017 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Madame SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa , Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaires du Trésor Public, Madame RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette et Monsieur KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Substituts Généraux ;

Les termes du présent Rapport Public 2015 ont été arrêtés après délibération de la Cour des Comptes en formation toutes chambres réunies, en son audience du quatorze mars deux mil dix sept ;

Conformément à l'Ordonnance n°01/17-FJ du 01 mars 2017 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la formation de jugement, ont siégé :

- **PRESIDENT**

Monsieur ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël, Président de la Cour des Comptes,

- **MEMBRES**

Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre,  
Monsieur RASERIJONA Louis José, Président de Chambre,  
Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre,  
Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre,  
Madame RASOAMAMPIONONA Hantamalala, Conseiller,  
Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Conseiller,  
Monsieur RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix, Conseiller.

En présence de :

Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Auditeur,  
Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Auditeur,  
Madame RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa, Auditeur.

Assistés de : Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, tenant la plume,  
Maître RAOBIJAONA Ramisahanitsoa Manuela, Greffier.

LE PRESIDENT

P. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

ANDRIAMBOLANIRINA  
Arison Jean Noël

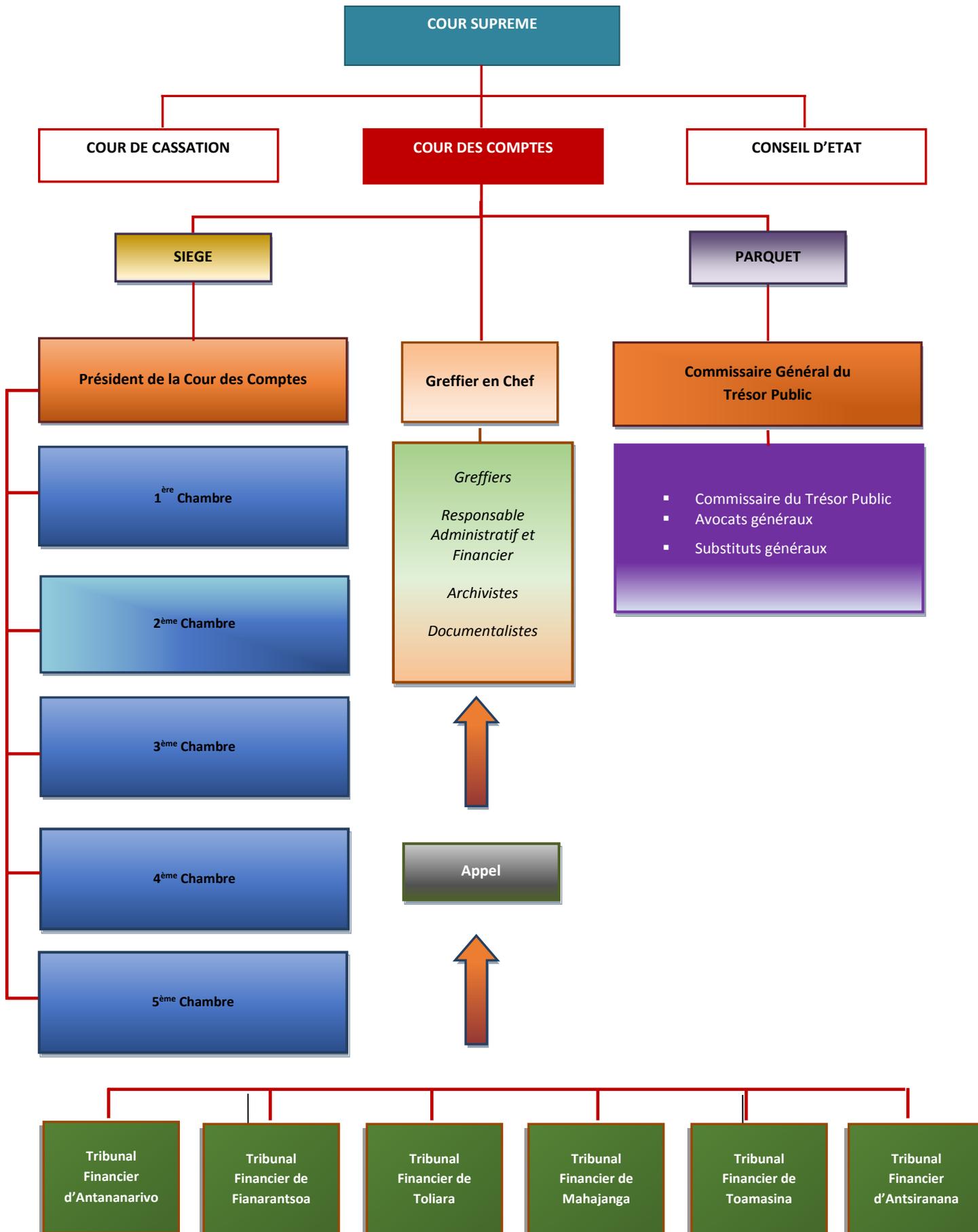
RABAKOVOLOLONA  
Bodo Saholy

RAHARINORO  
Angelina

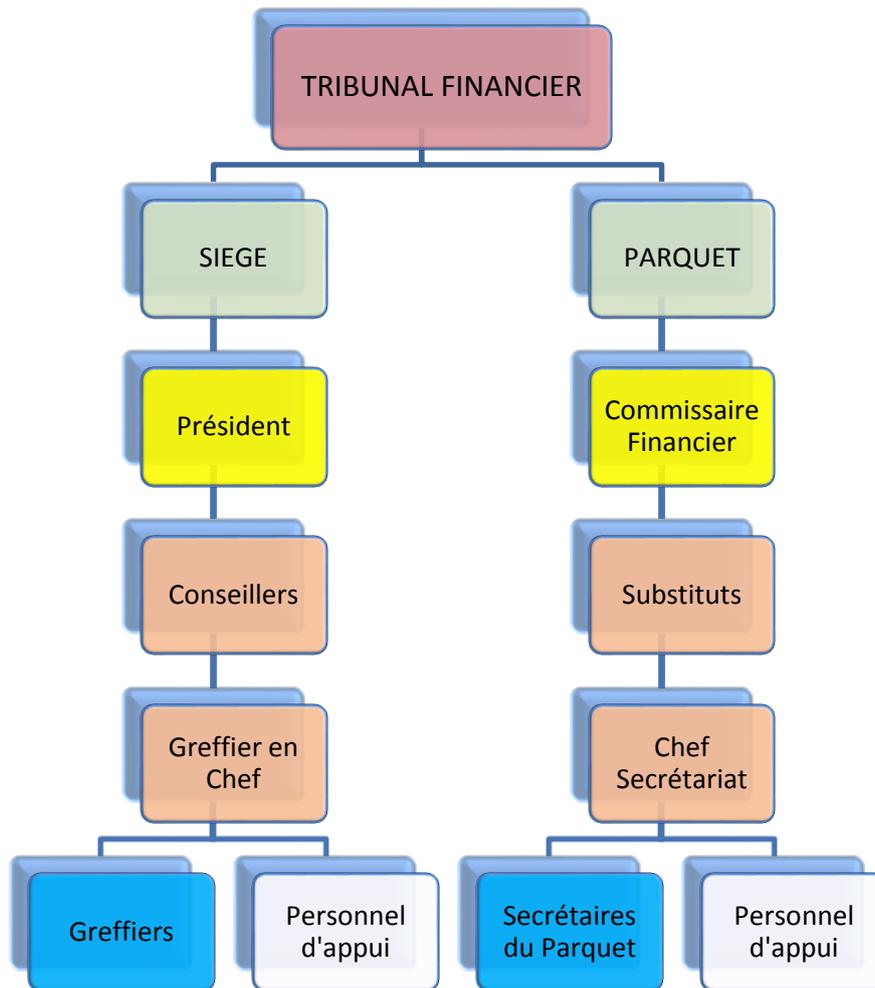
# ANNEXES

ANNEXE N° 1- ORGANIGRAMME DE LA COUR DES COMPTES .....	79
ANNEXE N° 2- ORGANIGRAMME DES TRIBUNAUX FINANCIERS .....	80
ANNEXE N° 3- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIECES GENERALES EN 2015.....	81
ANNEXE N° 4- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIECES GENERALES DES EPN ET AUTRES EN 2015 .....	83
ANNEXE N° 5- LISTE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF .....	86
ANNEXE N° 6-ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL .....	91
ANNEXE N° 7- ETABLISSEMENTS PUBLICS AUTRES CATEGORIES .....	93
ANNEXE N° 8- DEPENSES REGULARISEES EN L'ABSENCE DE MANDATS .....	94

# ANNEXE N° 1- ORGANIGRAMME DE LA COUR DES COMPTES



## ANNEXE N° 2- ORGANIGRAMME DES TRIBUNAUX FINANCIERS



**ANNEXE N° 3- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIECES GENERALES EN 2015**

<b>GESTION CONCERNEE</b>	<b>POSTE COMPTABLE</b>	<b>DATE D'ARRIVEE DES DOCUMENTS GENERAUX A LA COUR</b>
2008	TG MAEVATANANA	31/08/2015
2010	TG ANTSIRANANA	20/05/2015
	ACCPDC	25/09/2015
	ACCPDC	29/09/2015
2011	ACCPDC	08/09/2015
2012	RGA	19/01/2015
	TG FARAFANGANA	19/01/2015
	TG MAINTIRANO	21/01/2015
	TG TOLIARA	03/02/2015
	TG MANAKARA	04/09/2015
	TG MANAKARA	08/09/2015
	PGA	13/10/2015
	PGA	14/10/2015
	ACCPDC	15/12/2015
2013	TG AMBATONDRAZAKA	12/01/2015
	TG MAINTIRANO	26/01/2015
	TG MAHAJANGA	30/01/2015
	TG ANTSIRABE	25/02/2015
	TG SAMBAVA	26/02/2015
	TME	27/02/2015
	TG MAEVATANANA	15/04/2015
	TG TAOLAGNARO	22/04/2015
	RGA	18/06/2015
	TP MANANJARY	03/07/2015
	RGA	08/07/2015
	TP MANANJARY	08/07/2015
	TG AMBATONDRAZAKA	09/07/2015
	TG AMBOVOMBE ANDROY	30/07/2015
PGA	10/12/2015	
2014	ACFCV	21/08/2015
	TG FENERIVE EST	21/08/2015
	TG MIARINARIVO	31/08/2015
	TG TSIROANOMANDIDY	03/09/2015
	ACCTDP	08/09/2015
	TG AMBOSITRA	10/09/2015
	TG MAINTIRANO	15/09/2015
	TG ANTSOHIHY	21/09/2015

TG TOLIARA	21/09/2015
TG FARAFANGANA	25/09/2015
TG IHOSY	25/09/2015
TG TOAMASINA	25/09/2015
TG MAHAJANGA	29/09/2015
TG FIANARANTSOA	02/10/2015
TMSP	02/10/2015
TP ANTALAHA	09/10/2015
TG TOLAGNARO	14/10/2015
TMA	14/10/2015
TP NOSY BE	26/10/2015
TG AMBATONDRAZAKA	11/11/2015
TG ANTSIRABE	11/11/2015
TG MORONDAVA	12/11/2015
TG ANTSIRANANA	10/12/2015
TG SAMBAVA	14/12/2015
TG MAEVATANANA	16/12/2015
TME	21/12/2015

*Source : Commissariat Général du Trésor Public près la Cour des Comptes*

## ANNEXE N° 4- SITUATION DE LA PRODUCTION DES PIÈCES GÉNÉRALES DES EPN ET AUTRES EN 2015

GESTION CONCERNÉE	ORGANISME	DATE D'ARRIVÉE À LA COUR
2009	CCI MAEVATANANA	31/08/2015
2010	SAMVA	05/02/2015
	CCI MAEVATANANA	31/08/2015
	AES	31/12/2015
	AMPA	31/12/2015
	CEM	31/12/2015
	CENHOSOA	31/12/2015
	CNTMAD	31/12/2015
	JIRAMA	31/12/2015
	SEIMAD	31/12/2015
	SONAPAR	31/12/2015
	2011	CCI MAEVATANANA
BCMM		14/10/2015
AES		31/12/2015
AMPA		31/12/2015
CEM		31/12/2015
CENHOSOA		31/12/2015
CNTEMAD		31/12/2015
JIRAMA		31/12/2015
SEIMAD		31/12/2015
SONAPAR		31/12/2015
2012		SAMVA
	GREFTP ATSIMO ATSINANANA	08/05/2015
	CCI MAEVATANANA	31/08/2015
	ACSSQDA	25/09/2015
	CROUA	25/09/2015
	ANDEA	03/12/2015
	CNFPPH	16/12/2015
	AES	31/12/2015
	AMPA	31/12/2015
	CEM	31/12/2015
	CENHOSOA	31/12/2015
	CNTEMAD	31/12/2015
	JIRAMA	31/12/2015
	SEIMAD	31/12/2015
	SIDEMA	31/12/2015

	SONAPAR	31/12/2015	
2013	CCI FIANARANTSOA	08/01/2015	
	CCI FIANARANTSOA	08/01/2015	
	CCI MORONDAVA	09/01/2015	
	CCI FIANARANTSOA	12/01/2015	
	DGSR	21/01/2015	
	SAMVA	05/02/2015	
	CCI MAEVATANANA	11/05/2015	
	OMAPI	16/06/2015	
	INTRA	28/07/2015	
	ACSSQDA	25/09/2015	
	CROUA	25/09/2015	
	ONE	21/10/2015	
	CDA	03/11/2015	
	ANDEA	03/12/2015	
	ISTA	29/12/2015	
	AES	31/12/2015	
	AMPA	31/12/2015	
	CEM	31/12/2015	
	CENHOSOA	31/12/2015	
	CNTEMAD	31/12/2015	
	JIRAMA	31/12/2015	
	SEIMAD	31/12/2015	
	SIDEMA	31/12/2015	
	SONAPAR	31/12/2015	
	2014	ENEAM	04/02/2015
		BIANCO	16/02/2015
CCI ANTSIRABE		08/05/2015	
GREFTP BOENY		17/07/2015	
GREFTP MENABE		11/09/2015	
ININFRA		16/09/2015	
FIFAMANOR ANTSIRABE		17/09/2015	
CCI MAHAJANGA		18/09/2015	
ANALOGH		25/09/2015	
CROUA		25/09/2015	
SAMIFIN		25/09/2015	
CCI ANALANJIROFO		28/09/2015	
CCI ANTALAHA		28/09/2015	
CCI IHOROMBE		28/09/2015	
CCI FIANARANTSOA		29/09/2015	
HMP ANTANANARIVO		29/09/2015	
HPM ANTANANARIVO		29/09/2015	
CCI MAEVATANANA		30/09/2015	

	CNAPS	30/09/2015
	CNAPS	30/09/2015
	ONE	01/10/2015
	URL	12/10/2015
	ANCOS	14/10/2015
	CCI AMORON'I MANIA	15/10/2015
	CCI TOAMASINA	15/10/2015
	CCI ANTSIRANANA	22/10/2015
	CCI TOAMASINA	26/10/2015
	CCI MIARINARIVO	28/10/2015
	CHU MAHAJANGA Pzaga	29/10/2015
	HMP MAHAJANGA	29/10/2015
	INTRA	29/10/2015
	AMM	06/11/2015
	CCI MAINTIRANO	06/11/2015
	CDA	06/11/2015
	CCI NOSY BE	12/11/2015
	INISAR	25/11/2015
	CCI BETSIBOKA	01/12/2015
	CCI MORONDAVA	01/12/2015
	ANDEA	03/12/2015
	OSCAR	03/12/2015
	AMPA	31/12/2015
	CEM	31/12/2015
	CENHOSOA	31/12/2015
	CHU FIANARANTSOA	31/12/2015
	CNTEMAD	31/12/2015
	JIRAMA	31/12/2015
	SEIMAD	31/12/2015
	SIDEMA	31/12/2015
	SONAPAR	31/12/2015
2015	CCI BONGOLAVA	20/08/2015

*Source : Commissariat Général du Trésor Public près la Cour des Comptes.*

## ANNEXE N° 5- LISTE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF

NUMERO	ACRONYME	DEVELOPPEMENT
1	ACSSQDA	Agence de Contrôle de la Sécurité Sanitaire et de la Qualité des Denrées Alimentaires
2	ADER	Agence de Développement de l'Electrification Rurale
3	AMM	Agence de Médicaments de Madagascar
4	ANALOGH	Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat
5	ANALS	Académie Nationale des Arts, des Lettres, des Sciences
6	ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
7	ANMCC	Autorité Nationale des Mesures Correctives Commerciales
8	ANS	Académie Nationale des Sports
9	APIPA	Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo
10	ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
11	ASH	Autorité Sanitaire Halieutique
12	BAP	Brigade Anti-Piratage
13	BNM	Bureau des Normes de Madagascar
14	CAM	Chambre d'Agriculture de Madagascar
15	CC	Conseil de la concurrence
16	CEMDLAC	Centre Malgache pour le développement de la Lecture Publique et l'Animation Culturelle
17	CHU-JRA	Centres Hospitaliers Universitaires Joseph Ravoahangy Andrianavalona
18	CHU-SSPA	Centres Hospitaliers Universitaires de Soins et de Santé Publique Analakely
19	CHU-JRB	Centres Hospitaliers Universitaires Joseph Raseta Befelatanana
20	CHU-MET	Centres Hospitaliers Mère Enfant Tsaralalana
21	CHU-GOB	Centres Hospitaliers Universitaires Gynécologie et Obstétrique Befelatanana
22	CHU-MEA	Centres Hospitaliers Universitaires Mère Enfant Ambohimandra
23	CHU-F	Centres Hospitaliers Universitaires Fenoarivo

24	CHU-SMA	Centres Hospitaliers Universitaires de Santé Mentale Anjanamasina
25	CHU-STOCMF	Centres Hospitaliers Universitaires de Stomatologie et de Chirurgie Maxillo-Faciale
26	CHU-AM	Centres Hospitaliers Universitaires d'Appareillage de Madagascar
27	CHU-Andohatopenaka	Centres Hospitaliers Universitaires Andohatopenaka
28	CHU-Anosiala	Centres Hospitaliers Universitaires Anosiala
29	CNEMD	Centre National de l'Enseignement de la Musique et de la Danse
30	CNFPPSH	Centre National de Formation Professionnelle des Personnes en Situation de Handicap
31	CNTS	Centre National de Transfusion Sanguine
32	CREAM	Centre de Recherches d'Etudes et d'Appui à l'Analyse Economique à Madagascar
33	CSP	Centre de Surveillance des Pêches
34	CSSFANE	Caisse de Sécurité Sanitaire des Fonctionnaires et Agents Non Encadrés de l'Etat
35	ENAM	Ecole Nationale d'Administration de Madagascar
36	ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
37	FDA	Fonds de Développement Agricole
38	FDL	Fonds de Développement Local
39	FEL	Fonds de l'Elevage
40	FERHA	Fonds d'Entretien des Réseaux Hydroagricoles
41	FNF	Fonds National Foncier
42	FTM	Foibe Taotsarintanin'i Madagasikara
43	GREFTP-A	Groupement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle d'Analamanga
44	IMATEP	Institut Malgache des Techniques de Planification ou " Ivo-Toerana malagasy mombany Teti-pivoarana"
45	IMI	Institut Malgache d'Innovation
46	INCC (CFCIC)	Institut National du Commerce et de la Concurrence (Centre de Formation en Commerce International et Concurrence)
47	INDDL	Institut National de la Décentralisation et du Développement Local
48	INFA	Institut National de Formation Administrative

49	INFOR	Institut National de Formation du Personnel des Etablissements d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle
50	INFP (ENNN II)	Institut National de Formation Pédagogique (Ecole Normale Nationale Niveau II)
51	INSPC	Institut National de Santé Publique et Communautaire
52	IST-T	Institut Supérieur de Technologie d' Antananarivo
53	LOVAKO (ex RAVAKA, ONP)	Loharano Otrika Vola ho an'ny KOlotsaina
54	OEMC	Office de l' Education de Masse et du Civisme
55	OEPA	Observatoire Economique de la Pêche et de l'Aquaculture
56	OFNAC	Office National des Arts et de la Culture
57	OFNALAT	Office National de la Lutte Anti-Tabac
58	OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
59	ONaPAScoMa	Office National de prévention des Accidents Scolaires à Madagascar
60	ONC	Observatoire National de Cybersanté
61	ONCD	Office National de Concentration sur la Décentralisation
62	ONEF	Observatoire National de l' EmpLoi et de la Formation
63	ONEP	Office National de l' Enseignement Privé
64	ONMAC	Office National Malagasy des Anciens Combattants et de Victimes de Guerre
65	ORE	Office de Régulation de l'Electricité
66	ORTM	Office de la Radio et de la Télévision Malagasy
67	OSCAR	Office du Site Culturel d'Ambohimanga Rova
68	PAOMA	Paositra Malagasy
69	PBZT	Parc Botanique Zoologique de Tsimbazaza
70	SOREA	Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement
71	UDPA	Unité de Développement de la Pêche et de l'Aquaculture
72	UNIVERSITE-A	Université d' Antananarivo
73	CDA	Centre de Développement de l'Aquaculture
74	CEDP	Centre d'Etude et de Développement de la Pêche

75	CEFOM	Centre d'Etude et de Formation Multi-média
76	CHU - Andrainjato (Fianarantsoa)	Centres Hospitaliers Universitaires Andrainjato-Fianarantsoa
77	CHU - Place Kabary (Antsiranana)	Centres Hospitaliers Universitaires Place Kabary -Antsiranana
78	CHU - Tambohobe (Fianarantsoa)	Centres Hospitaliers Universitaires Tambohobe-Fianarantsoa
79	CHU Mahavoky Atsimo (Mahajanga)	Centre Hospitalier Universitaire Mahavoky Atsimo - Mahajanga
80	CHU- Tanambao I (Antsiranana)	Centres Hospitaliers Universitaires Tanambao I -Antsiranana
81	CHU- Analakininina (Toamasina)	Centres Hospitaliers Universitaires Analakininina -Toamasina
82	CHU-Antanambao (Toliara)	Centres Hospitaliers Universitaires Antanambao- Toliara
83	CHU-Mitsinjo Betanimena (Toliara)	Centre Hospitalier Universitaire Mitsinjo Betanimena-Toliara
84	CHU-Morafeno (Toamasina)	Centre Hospitalier Universitaire Morafeno -Toamasina
85	CHU-P.ZA.GA (Mahajanga)	Centres Hospitaliers Universitaires Professeur Zafison Gabriel Androva -Mahajanga
86	CNA	Centre National Anti-acridien
87	CNFPAR	Centre National de Formation Professionnelle Artisanale et Rurale
88	CRJS	Centre Régional de la Jeunesse et des Sports de Toamasina
89	ENAP	Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire
90	ENEAM	Ecole Nationale de l'Enseignement de l'Aéronautique et de la Météorologie
91	ENEM	Ecole Nationale d'Enseignement Maritime
92	GREFTP-Atsinanana	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
93	GREFTP-Alaotra Mangoro	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
94	GREFTP-Amoron'i Mania	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
95	GREFTP-Analanjirifo	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
96	GREFTP-Anosy	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
97	GREFTP-Atsimo Andrefana	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
98	GREFTP-Atsimo Atsinanana	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
99	GREFTP-Boeny	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
100	GREFTP-Diana	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle

101	GREFTP-Haute Matsiatra	Groupement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
102	GREFTP-Menabe	Groupement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
103	GREFTP-Sava	Groupement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
104	GREFTP-Vakinankaratra	Groupement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
105	INJL	Institut National de la Jeunesse et des Loisirs
106	IST-Ambositra	Institut Supérieur de la Technologie Ambositra
107	IST-Diana	Institut Supérieur de la Technologie Diégo
108	MCFE	Maison de la Culture de Fénérive Est
109	MCM	Maison de la Culture Mahajanga
110	UNIVERSITE Andrianjato	Université de Fianarantsoa
111	UNIVERSITE Barikadimy	Université de Toamasina
112	UNIVERSITE Mahajanga	Université de Mahajanga
113	UNIVERSITE Nord Madagascar	Université d'Antsiranana
114	UNIVERSITE Toliara	Université de Tuléar
115	URL	Unité de Recherche Langoustière
116	USTA	Unité Statistique Thonière d'Antsiranana

## ANNEXE N° 6-ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

NUMERO	ACRONYME	DEVELOPPEMENT
1	ACM	Aviation Civile de Madagascar
2	AES	Alimentation en Eau dans le Sud
3	AMPA	Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture
4	ANCOS	Agence Nationale de Contrôle Officiel des Semences et Plants
5	ANOR	Agence Nationale de la Filière Or
6	ANRE	Agence Nationale de Réalisation de l'E-Gouvernance
7	ANTA	Agence Nationale d'Information TARATRA
8	APMF	Agence Portuaire Maritime Fluviale
9	ARM	Autorité Routière de Madagascar
10	ARTEC (OMERT)	Autorité de Régulation de Technologies de Communication
11	ATT	Agence des Transports Terrestres
12	BCMM	Bureau des Cadastres Miniers de Madagascar
13	BPPAR	Bureau des Projets de promotion et d'Aménagement des Régions
14	CENAM	Centre National de l'Artisanat Malagasy
15	CENHOSOA	Centre Hospitalier de Soavinandriana
16	CeNRADeRu/FOFIFA	Centre National de Recherche Appliquée au Développement Rural
17	CFDM (MDLC)	Centre de Formation pour le Développement de Madagascar (Madagascar Development Learning Center)
18	CIDST	Centre d' Information et de Documentation Scientifique et Technique
19	CMCS	Centre Malgache de la Canne à Sucre
20	CNAPMAD	Centre National de la Production de Matériels Didactiques
21	CNAPS	Centre National de Prévoyance Sociale
22	CNARP	Centre National d'Application et de Recherche Pharmaceutique
23	CNEAGR	Centre National d' Etude et d' Application du Génie Rural
24	CNRE	Centre National de Recherches sur l'Environnement
25	CNRIT	Centre National de Recherches Industrielle et Technologique
26	CNRO	Centre National de Recherches Océanographiques
27	CNTEMAD	Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar
28	CROU-A	Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo
29	DGSR	Direction Générale de la Sécurité Routière
30	EDBM	Economic Development Board of Madagascar

31	FER	Fonds d ' Entretien Routier
32	IMVAVET	Institut Malgache des Vaccins Vétérinaires
33	ININFRA	Institut National de l ' Infrastructure
34	INISAR (ex OMEF)	Institut National des Informations et de Soutien à l ' Amélioration des Revenus (Observatoire Malgache de l ' EmpLoi et la Formation Professionnelle continue et Entrepreneuriale)
35	INSCAE	Institut National de Sciences Comptables et de l'Administration d ' Entreprise
36	INSTAT	Institut National de la Statistique
37	INSTN	Institut National des Sciences et Techniques Nucléaires
38	INTH	Institut National du Tourisme et Hôtellerie
39	INTra	Institut National du Travail
40	MCU	Maison de la Communication des Universités
41	OFMATA	Office Malagasy des Tabacs
42	OMACI (TIASARY)	Office Malgache de la Cinématographie
43	OMAPI	Office Malgache de la Propriété Industrielle
44	OMDA	Office Malgache du Droit d ' Auteur
45	OMH	Office Malgache des Hydrocarbures
46	ONE	Office National de l ' Environnement
47	OTU	Office des Travaux d'Urgence
48	SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d ' Antananarivo
49	SNGF	Silo National des Graines Forestières
50	UASM (Ex UPSM en 2005)	Unité d'Approvisionnement en Solutés Massifs
51	CDPHM	Centre de Distribution des Produits Halieutiques à Mahajanga
52	CFAA	Centre de Formation et d'Appui d'Ambatofotsy
53	CFAMA	Centre de Formation et d'Application du Machinisme Agricole
54	CFP	Centre de Formation des Pêcheurs
55	CNFEREF	Centre National de Formation, d'Etudes et de Recherche en Environnement et Foresterie
56	FIFAMANOR	Fiompiana sy Fambolena Malagasy Norveziana
57	INPF	Institut National de Promotion de la Formation

**ANNEXE N° 7- ETABLISSEMENTS PUBLICS AUTRES CATEGORIES**

NUMERO	ACRONYME	DEVELOPPEMENT
1	CCIA	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo
2	CNELA	Centre National d'Enseignement de la Langue Anglaise
3	FCCIM	Chambre de Commerce et d'Industrie et de leur Fédération
4	IGM	Institut de Gemmologie de Madagascar
5	OLEP	Organe de Lutte contre l'Evènement de Pollution marine
6	ONESF	Observatoire National de l'Environnement et du Secteur Forestier
7	CCI Alaotra Mangoro	Chambre de Commerce et de l'Industrie
8	CCI Amoron'i Mania	Chambre de Commerce et de l'Industrie
9	CCI Analanjirofo	Chambre de Commerce et de l'Industrie
10	CCI Androy	Chambre de Commerce et de l'Industrie
11	CCI Anosy	Chambre de Commerce et de l'Industrie
12	CCI Atsimo Andrefana	Chambre de Commerce et de l'Industrie
13	CCI Atsimo Atsinanana	Chambre de Commerce et de l'Industrie
14	CCI Atsinanana	Chambre de Commerce et de l'Industrie
15	CCI Betsiboka	Chambre de Commerce et de l'Industrie
16	CCI Boeny	Chambre de Commerce et de l'Industrie
17	CCI Bongolava	Chambre de Commerce et de l'Industrie
18	CCI Diégo	Chambre de Commerce et de l'Industrie
19	CCI Fitovinany	Chambre de Commerce et de l'Industrie
20	CCI Haute Matsiatra	Chambre de Commerce et de l'Industrie
21	CCI Ihorombe	Chambre de Commerce et de l'Industrie
22	CCI Itasy	Chambre de Commerce et de l'Industrie
23	CCI Mananjary	Chambre de Commerce et de l'Industrie
24	CCI Melaky	Chambre de Commerce et de l'Industrie
25	CCI Menabe	Chambre de Commerce et de l'Industrie
26	CCI Nosy-Be	Chambre de Commerce et de l'Industrie
27	CCI Sava	Chambre de Commerce et de l'Industrie
28	CCI Sofia	Chambre de Commerce et de l'Industrie
29	CCI Vakinankaratra	Chambre de Commerce et de l'Industrie

**ANNEXE N° 8- DEPENSES REGULARISEES EN L'ABSENCE DE MANDATS**
*(En Ariary)*

CODE ORDSEC	LIBELLE	COMPTE	OBJET	BENEFICIAIRE	REFERENCE	MONTANT
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Engagement n°01 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°02 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°03 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°04 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°05 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°06 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°07 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°08 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°09 du 11/11/2008	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°10 du 11/11/08	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°11 du 11/11/08	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Honoraire du Consultant de la Direction des Affaires Economiques de la Présidence	Mika Rarivo	Mandat n°12 du 11/11/08	1 600 000,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	EGCTP	Mandat n°25 du 11/11/08	90 991 994,80
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	ESE RHH	Mandat n°14 du 11/11/08	4 950 336,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	ESE FENOSOA	Mandat n°18 du 11/11/08	16 458 640,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Fourniture d'imprimés électoraux	Imprimerie Nationale	Mandat n°12 du 11/11/08	832 615 103,60
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Excavation mécanique d'une tranche de canal à Moramanga	LOCAMAD	Mandat n°13 du 11/11/08	2 650 000,00

05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Paiement pour la fourniture et transport tuyau PVC avec accessoires pour la mise en marche du système d'alimentation en eau potable de la ville de Moramanga	SMTP	Mandat n°30 du 11/11/08	615 678 411,05
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	EGCTP	Mandat n°29 du 11/11/08	354 074 222,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	EGCTP	Mandat n°27 du 11/11/08	124 750 231,68
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	Entreprise FENOSOA	Engagement n°21 du 20/11/08	35 560 161,60
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	EGCTP	Mandat n°22 du 20/11/08	11 752 800,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	Entreprise FENOSOA	Engagement n°20 du 20/11/08	124 570 443,60
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	EGCTP	Mandat n°20 du 11/11/08	19 831 890,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	Entreprise FENOSOA	Mandat n°28 du 11/11/08	158 603 871,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Fourniture de matériels informatiques au profit des 22 régions pour la mise en œuvre du MAP	RAMANANJANA HARY Irène	Mandat n°24 du 11/11/08	62 799 880,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Mise en place d'un tableau de bord de mise en œuvre du MAP	MULTI SECTOR	Mandat n°21 du 11/11/08	25 439 420,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de réhabilitation du NLIM	Entreprise FENOSOA	Mandat n°22 du 11/11/08	33 696 600,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de construction d'une EPP à Mahitsy	Entreprise FUDEC	Mandat n°17 du 11/11/08	12 090 245,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de construction d'une EPP à Mahitsy	Entreprise FUDEC	Mandat n°18 du 11/11/08	12 462 826,00
05-210-A-00000	Ord Sec central de la mission 210 du MFB	6556 « Transfert pour charges d'intervention – Autres organismes »	Travaux de construction d'une EPP à Mahitsy	Entreprise FUDEC	Mandat n°15 du 11/11/08	5 431 489,00
<b>TOTAL</b>						<b>2 563 608 566,33</b>

Source : Pièces justificatives, gestion 2008.

# TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS .....	I
GLOSSAIRE .....	III
LISTE DES TABLEAUX.....	VI
LISTE DES GRAPHIQUES .....	VII
SYNTHESE.....	VIII
SOMMAIRE .....	XVI
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PRELIMINAIRE .....</b>	<b>3</b>
PREMIERE PARTIE CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES .....	4
CHAPITRE 1. SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE .....	9
1-1. BUDGET GENERAL.....	9
1.1.1. Evolution de l'exécution du Budget Général.....	9
1.1.2. Principales observations .....	9
1-2. AUTRES CADRES BUDGETAIRES .....	21
1.2.1. Budgets Annexes .....	21
1.2.2. Comptes Particuliers du Trésor .....	22
1.2.3. Fonds de Contre - Valeur.....	25
1.2.4. Les opérations en Capital de la Dette Publique .....	26
CHAPITRE 2. SUR L'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES.....	28
2. 1. LE « BUDGET DE PROGRAMMES » EN PRATIQUE.....	28
2.1.1. La stabilité de la composante « Mission » .....	29
2.1.2. La constance de la composante « Programme » .....	30
2.1.3. L'accroissement et la disparité de la composante « Objectifs ».....	30
2.1.4. L'absence de la composante « Activités » .....	31
2. 2. DES DEFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS BASE SUR LA PERFORMANCE .....	31
2.2.1. Sur les indicateurs .....	31
2.2.2. Discordance entre les documents.....	33
2.2.3. Sur la démarche .....	34
DEUXIEME PARTIE ACTIVITES JURIDICTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES .....	37
CHAPITRE 1. SUR LE CONTROLE JURIDICTIONNEL.....	38
1.1. DE LA COUR DES COMPTES.....	38
1.1.1. Situation de la production des comptes .....	38
1.1.2. Observations et décisions .....	40
1.2. DES TRIBUNAUX FINANCIERS.....	45
1.2.1. Compétence territoriale des Tribunaux Financiers.....	45
1.2.2. Réalisations des Tribunaux Financiers .....	46

1.2.3. Observations et décisions des Tribunaux Financiers .....	47
CHAPITRE 2. SUR LE CONTROLE NON JURIDICTIONNEL .....	53
2. 1. DEFAUT D’ADOPTION DU BUDGET DANS LES DELAIS LEGAUX .....	53
2.1.1. Règlement du budget primitif de la Région Atsinanana, et Analanjanorofo, Exercice 2015 .....	54
2.1.2. Règlement du budget additionnel de la Région SAVA, Exercice 2015. ....	54
2.1.3. Règlement du Budget primitif de la Région SAVA, exercice 2016. ....	54
2. 2. DEFAUT D’INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D’UNE DEPENSE OBLIGATOIRE .....	55
2.2.1. Non-inscription des salaires dans le budget de la Commune Urbaine d’Ambilobe.....	55
2.2.2. Non paiement par la Commune urbaine de Mahajanga I d’indemnités compensatrices de congés ....	55
2.2.3. Non inscription des cotisations sociales dans le budget de la Commune urbaine de Mandritsara .....	56
2.2.4. Non versement des cotisations CRCM par la Commune urbaine de Marovoay.....	56
2.2.5. Non versement des cotisations sociales des employés de la Commune urbaine de Nosy-Be .....	57
2.2.6. Non paiement d’un fournisseur de la Région Betsiboka.....	57
CHAPITRE 3. SUR LES AUTRES ACTIVITES.....	58
3.1. ELABORATION DU PREMIER RAPPORT PUBLIC 2001 A 2014 .....	58
3.1.1. Présentation du Rapport.....	58
3.1.2. Principales observations et recommandations.....	58
3.2. MISSION D’ASSISTANCE AU PARLEMENT : Elaboration d’un guide de lecture du Rapport le PLR.....	58
3.2.1. Présentation.....	59
3.2.2. Contenu.....	59
3.3. MISSION D’ASSISTANCE AU GOUVERNEMENT : Existence de la CTACP.....	59
3.3.1. Organisation et fonctionnement.....	59
3.3.2. Activités durant l’année 2015 .....	60
3.4. PLATE-FORME DES ORGANES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES.....	60
3.4.1. Organisation.....	60
3.4.2. Fonctionnement.....	60
TROISIEME PARTIE LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	62
CHAPITRE 1. COUR DES COMPTES .....	63
1-1. RATTACHEMENT INSTITUTIONNEL INAPPROPRIE .....	63
1-2. RESSOURCES FINANCIERES EN BAISSSE.....	64
1.2.1. Financement interne.....	64
1.2.2. Financement extérieur.....	65
1-3. RESSOURCES HUMAINES INSUFFISANTES .....	66
1.3.1. Les Magistrats .....	68
1.3.2. Greffiers.....	69
1.3.3. Personnel d’appui .....	70
1-4. RESSOURCES MATERIELLES VETUSTES .....	71
1.4.1. Immobilier.....	71
1.4.2. Parc informatique.....	72

1.4.3. Matériels roulants .....	73
CHAPITRE 2. TRIBUNAUX FINANCIERS .....	74
2. 1. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DE PREMIER DEGRE .....	74
2. 2. LES RESSOURCES INSUFFISANTES DES TRIBUNAUX FINANCIERS .....	74
2.2.1. Budget insuffisant .....	74
2.2.2. Effectif en nombre insuffisant.....	75
2.2.3. Ressources matérielles inadéquates .....	75
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>76</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>78</b>
TABLE DES MATIERES .....	96